

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

GVT/COM/IV(2018)004

**Commentaires du Gouvernement suisse sur le Quatrième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suisse – reçus le 7 décembre 2018**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA  
Département fédéral des affaires étrangères DFAE  
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

**Quatrième Avis sur la Suisse du Comité  
consultatif de la Convention-cadre du  
Conseil de l'Europe pour la protection des  
minorités nationales  
et  
Commentaires du Gouvernement suisse**

Décembre 2018

## REMARQUES PREALABLES

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après : « la Convention-cadre ») a adopté son quatrième Avis sur la Suisse lors de sa 62<sup>ème</sup> réunion, le 31 mai 2018. Cet Avis a été transmis au Représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe le 6 juillet 2018. La Suisse a alors été invitée à présenter ses Commentaires écrits jusqu'au 6 novembre 2018. Ce délai a été prolongé d'entente avec le Secrétariat de la Convention-cadre.

La visite en Suisse effectuée par une délégation du Comité consultatif du 5 au 8 mars 2018 a permis au Comité consultatif d'obtenir, en toute transparence, les différentes informations souhaitées pour son évaluation. Les autorités suisses ont alors rappelé l'importance qu'elles accordent au dialogue constructif mené avec le Comité consultatif. Lors de cette visite, la délégation du Comité consultatif a eu des rencontres bilatérales avec des représentants de toutes les minorités nationales reconnues, à savoir les minorités linguistiques nationales, les Yéniches et Sinti/Manouches suisses et les membres des communautés juives de Suisse. Elle s'est également entretenue avec des représentants des Roms et des Musulmans de Suisse. Elle a aussi rencontré plusieurs représentants de l'administration fédérale et d'autorités cantonales et communales, de même que des parlementaires fédéraux. Des rencontres additionnelles ont eu lieu avec des ONG et les milieux académiques. Une plus-value a été apportée par les déplacements de la délégation du Comité consultatif dans les cantons de Fribourg et de Berne pour visiter une aire de transit utilisée par des Gens du voyage étrangers et une aire de séjour occupée par des Yéniches et Sinti/Manouches suisses. Tel a aussi été le cas de la visite à Coire et des rencontres avec les autorités grisonnes ainsi qu'avec les représentants des minorités italophone et romanchophone. Ces différentes rencontres et visites ont aidé la délégation du Comité consultatif à se faire une image concrète et précise de la situation en Suisse des personnes appartenant aux minorités nationales et à d'autres communautés minoritaires.

Les autorités suisses ont accueilli avec intérêt le quatrième Avis sur la Suisse du Comité consultatif. Les constats détaillés et approfondis du Comité consultatif témoignent du soin avec lequel il a examiné la situation des minorités en Suisse. Les recommandations équilibrées faites aux autorités suisses prennent en compte les positions des différents intérêts en présence. Les autorités suisses apprécient l'occasion qui leur est donnée de formuler des commentaires.

Les présents Commentaires sont adressés aux autorités du Conseil de l'Europe par le Conseil fédéral suisse, qui est chargé des affaires étrangères et répond du respect par la Suisse de ses obligations internationales. De nombreux domaines, notamment l'aménagement du territoire et l'éducation, relèvent néanmoins de la compétence des cantons, auxquels il appartient de mettre en œuvre à cet égard la Convention-cadre.

La rédaction des présents Commentaires a été coordonnée par la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), avec les contributions des services intéressés de l'Administration fédérale, à savoir:

- l'Office fédéral de la culture (OFC) ;
- le Service fédéral de lutte contre le racisme (SLR) ;
- l'Office fédéral de la statistique (OFS) ;
- l'Office fédéral de la justice (OFJ) ;

- la Déléguée fédérale au plurilinguisme ;
- les Service linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale ;
- l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ;
- le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ;
- Le Délégué du Réseau national de sécurité.

La Commission fédérale contre le racisme (CFR), commission extraparlamentaire et indépendante, a également contribué à la rédaction de ces Commentaires.

Tous les cantons, ainsi que la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) ont été invités à faire part de leurs positions. Les communes et les villes ont également été consultées, par le biais de leurs associations représentatives, de même que la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ».

Les présents Commentaires, tout comme le quatrième Rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, ont été/seront rédigés, respectivement traduits, dans les quatre langues officielles de la Confédération suisse, à savoir en français, allemand, italien et romanche. Le quatrième Avis du Comité consultatif, communiqué aux autorités suisses en anglais et en français, a également été traduit dans les quatre langues officielles suisses par les soins de la Confédération. Tous ces documents seront publiés sur le site Internet de la DDIP.

Pour faciliter leur lecture, ces Commentaires ont été directement insérés dans le document du quatrième Avis sur la Suisse. Ils sont reconnaissables par leur fond **en ombre grise**. Le « résumé » et les « principaux constats » du quatrième Avis sont essentiellement commentés à l'endroit approprié des « constats article par article », de même que les « recommandations pour action immédiate » sont commentées dans les « constats article par article », ainsi que dans la liste finale des recommandations qui figure dans les conclusions.

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

---

## Quatrième Avis sur la Suisse- adopté le 31 mai 2018

### Résumé

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

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

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

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

### Recommandations pour action immédiate :

- Intensifier les efforts des autorités fédérales afin de sensibiliser le grand public à la législation en vigueur contre les discriminations et réexaminer l'opportunité d'adopter une législation fédérale générale contre les discriminations ; faciliter l'accès à la justice des personnes appartenant aux minorités nationales victimes de pratiques discriminatoires, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes ; mettre en place aussi tôt que possible une institution nationale des droits de l'homme en conformité avec les Principes de Paris, en garantissant en particulier son indépendance institutionnelle et financière, sa pleine capacité à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et l'étendue de son

mandat ; mettre en place des institutions de médiation (« ombudsperson institutions ») aux niveaux fédéral et cantonal.

- Consacrer le soutien financier nécessaire, au terme de procédures accessibles, impartiales et transparentes, à des projets ayant pour objectif la préservation et le développement des identités et des cultures des personnes ayant des modes de vie itinérants, y compris en assurant à la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir sa mission et toucher les communautés concernées ; adopter aussi tôt que possible le projet de plan d'action de la Confédération sur les Yéniches et les Sinti/Manouches et en mettre en œuvre les mesures qu'il préconise dès que possible ; sensibiliser le grand public aux modes de vie des personnes itinérantes ; procéder à l'aménagement d'un nombre suffisant d'aires d'accueil en respectant l'échéance préconisée dans le projet de plan d'action.
- Condamner systématiquement et promptement toute manifestation d'intolérance, qu'il s'agisse d'antitsiganisme, d'antisémitisme ou d'islamophobie, en particulier dans le discours public ; mener des enquêtes systématiques sur ces propos et engager des poursuites contre leurs auteurs ; assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales la possibilité de défendre leurs droits devant les tribunaux en tant que victimes de discours de haine, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes ; engager le suivi et l'application immédiats aux niveaux fédéral et cantonal des mesures identifiées afin d'assurer la sécurité des personnes appartenant aux minorités nationales.

## **I. Principaux constats**

### **Procédure de suivi**

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

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

### **Vue d'ensemble de la situation actuelle**

15. Le système de protection des droits des minorités a connu au fil des ans un développement continu en Suisse, et la Suisse continue à attacher une grande importance aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, ce qui se manifeste notamment dans son application de la Convention-cadre. Le pays se compose de 26 cantons souverains, comme l'énonce l'article 3 de la Constitution fédérale de la Suisse<sup>2</sup>. Les cantons ont adopté leur propre constitution et mis en place leur propres organes législatif, judiciaire, fiscal et administratif. La compétence des institutions fédérales est limitée aux champs détaillés dans la Constitution fédérale de la Suisse. Les cantons sont divisés en communes, dont les compétences, étant régies principalement par les constitutions cantonales, peuvent varier d'un canton à l'autre. Conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 de la Constitution fédérale de la Suisse, les autorités fédérales disposent d'une capacité d'intervention limitée dans les domaines de compétence des cantons ou des communes, qui

---

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

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

comprennent la culture et l'éducation<sup>3</sup>. En vertu de l'article 48 de la Constitution fédérale de la Suisse, les cantons peuvent aussi conclure des accords intercantonaux, notamment pour harmoniser les politiques cantonales et coordonner leur travail au niveau national. Par exemple, dans le champ de l'éducation, l'article 62-4 de la Constitution fédérale de la Suisse<sup>4</sup> dispose que certains piliers du système éducatif doivent faire l'objet d'une coordination au niveau national. C'est aux 26 ministres cantonaux de l'Éducation que revient principalement la responsabilité de cette coordination ; pour la mener à bien, ils forment un organe politique, la Conférence suisse des ministres cantonaux de l'Éducation (EDK). Celle-ci s'appuie sur des accords intercantonaux ayant force de loi, appelés « concordats », mais les cantons décident souverainement de l'opportunité de les signer. Un organe semblable coordonne le travail de la justice et de la police au niveau des cantons.

*Correctif : Le principe de subsidiarité est prévu à l'art. 5a de la Constitution fédérale.*

*Correctif : La CDIP (EDK en allemand) est la « Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique ».*

16. S'agissant de la politique linguistique, bien que le statut de langue nationale soit reconnu à l'allemand, au français, à l'italien et au romanche<sup>5</sup>, seuls l'allemand, le français et l'italien sont reconnus par la Confédération comme langues officielles. Chaque canton choisit par ailleurs ses propres langues officielles : à ce jour, trois cantons reconnaissent deux langues, l'allemand et le français (Bern/Berne, Freiburg/Fribourg, Valais/Wallis) et un canton (Graubünden/Grischun/Grigioni) (Grisons) en reconnaît trois (l'allemand, le romanche et l'italien). Seul le canton du Ticino (Tessin) ne reconnaît que l'italien comme langue officielle. Il appartient à chaque canton de légiférer sur les droits des minorités, pourvu que la législation adoptée soit conforme à la Constitution fédérale. Les efforts faits au niveau cantonal doivent encore être intensifiés, mais le niveau de protection des minorités linguistiques (« minorités linguistiques nationales » selon la terminologie du rapport étatique) a continué à progresser au niveau fédéral et le rejet d'une initiative populaire récente sur les services publics de radiodiffusion et de télévision a témoigné de l'attachement global des citoyens suisses au multilinguisme.

*Il faut relever que, selon l'art. 70 al. 1 de la Constitution fédérale, « le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche ».*

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

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

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

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



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

*Les précisions suivantes peuvent être apportées :*

*1° C'est un référendum - non une initiative - que la population d'un canton ou d'une commune peut lancer pour contester un acte législatif cantonal ou communal.*

*2° Les communautés yéniche, sinti et rom ne sont pas absentes des données sur la discrimination : le « rapport sur la discrimination raciale en Suisse », publié tous les deux ans par le Service de lutte contre le racisme (SLR), examine la situation des Yéniches et des Sinti/Manouches sédentaires ou nomades en Suisse (pp. 111ss du rapport 2016). Il thématise aussi la situation de Roms en Suisse (pp. 117ss du rapport 2016): <https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/slr/rapports-et-monitorage/rapport.html>*

*Par ailleurs, dans le cadre de l'enquête sur le « Vivre ensemble en Suisse » (VeS), le module intermédiaire « Omnibus » qui sera réalisé en 2019 portera sur la discrimination en Suisse à l'égard du mode de vie nomade.*

*3° Le projet de Plan d'action de la Confédération « Yéniches, Sinti, Roms » prévoit que c'est non seulement l'histoire des Yéniches qui doit être abordée à l'école, mais aussi celle des Sinti/Manouches et des Roms.*

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

fédérale sur les langues, sera bientôt atteinte (cf. article 10). Des efforts doivent être poursuivis au niveau cantonal afin de promouvoir davantage la représentation proportionnelle, en particulier dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni.

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

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

20. Un écart sensible persiste entre d'une part les statistiques fournies par les tribunaux concernant les affaires relatives aux discours de haine et à la discrimination, et d'autre part les données recueillies par les organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine. Les Yéniches et les Sinti/Manouches, ainsi que les membres des communautés juives et musulmanes, restent en butte à des attitudes hostiles. Des agressions physiques sur des personnes appartenant à ces minorités ont été signalées<sup>6</sup>. De plus, l'hostilité publique envers des personnes appartenant aux communautés minoritaires a augmenté, particulièrement sur les réseaux sociaux<sup>7</sup>, y compris de la part de personnalités politiques ; la condamnation officielle et immédiate de ces actes n'est pas systématique. Il y a lieu de saluer certaines actions préventives, notamment celles que met en œuvre la Commission fédérale contre le racisme, telles que la campagne pour la tolérance et le dialogue interculturel. Cependant, l'accès à la justice des victimes de discours de haine est trop compliqué et les organisations non gouvernementales ne se voient pas reconnaître la qualité pour agir en vue de l'intérêt général ni la capacité de représenter les droits et intérêts de ces victimes.

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

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

22. De réels efforts ont été déployés pour sensibiliser le grand public aux moyens existants pour combattre la discrimination, notamment par la publication d'un vade-mecum juridique pour les victimes de discrimination et par le développement de programmes d'intégration cantonaux. Cependant, les autorités n'ont pas l'intention d'adopter une législation générale

---

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

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

contre la discrimination ni d'abandonner leur approche dite « sectorielle »<sup>8</sup>. Or cette politique « sectorielle » contre la discrimination, qui consiste principalement à adopter des lois spécifiques dans chaque secteur en y intégrant leurs spécificités (par exemple la « loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes », la « loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées »), nécessite elle-même un travail plus approfondi afin que les solutions juridiques pour combattre la discrimination soient bien connues de la population suisse et facilement accessibles à tous.

23. Il a été décidé d'augmenter l'aide financière consacrée aux Yéniches et aux Sinti/Manouches ; cette décision est actée d'une part dans un document adopté par le Parlement et intitulé « Message sur le financement des activités culturelles de la Confédération – 2016-2020 » (ci-après « Message culture »), fixant l'ensemble des programmes et des politiques en la matière, et d'autre part dans le projet de plan d'action de la Confédération<sup>9</sup>. Ces mesures ne sont pas encore mises en œuvre et leurs effets concrets se font attendre. Des mécanismes pour assurer les consultations effectives des Yéniches et des Sinti/Manouches au niveau intercantonal restent à mettre en place (cf. article 15).

*Il faut relever que plusieurs mesures concrètes ont déjà été prises pour mettre en œuvre le Message culture et qui s'inscrivent dans le Plan d'action de la Confédération « Yéniches, Sinti, Roms »: la réorganisation de la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses »; le soutien de projets culturels et de projets de sensibilisation/médiation; la mise sur pied d'un groupe de travail de la Confédération et des cantons au sujet des places de transit pour les Gens du voyage, etc.*

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

*Les précisions suivantes peuvent être apportées : La Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) fournit un service d'utilité publique sans qu'elle soit organisée comme un opérateur public. Ses obligations sont prévues dans une concession et non dans des « accords de licence ».*

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

<sup>9</sup> Projet de plan d'action, décembre 2016, consultable sur :

<https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/les-yeniches-et-les-manouches-sont-une-minorite-nationale/plan-d-action.html>.



## II. Constats article par article

### Article 3 de la Convention-cadre

#### Champ d'application personnel et territorial

25. Conformément à la Déclaration interprétative<sup>10</sup> consignée dans l'instrument de ratification de la Convention-cadre par la Suisse, celle-ci reconnaît comme minorités nationales l'ensemble des personnes appartenant aux minorités francophone, italophone et romanchophone, mais également les germanophones résidant dans des cantons ou des communes où ils se trouvent en minorité<sup>11</sup>, ainsi que les « Gens du voyage » suisses et les membres de la communauté juive en Suisse. Dans ce contexte, à la suite d'une requête qui leur avait été adressée par plusieurs organisations représentantes, les autorités suisses ont décidé en 2016 d'abandonner le terme générique de « Gens du voyage » et ont confirmé que « les Yéniches et les Sinti/Manouches », qu'ils soient nomades ou sédentaires, seraient bien considérés comme des minorités nationales<sup>12</sup>. Le Comité consultatif se félicite de ce changement de terminologie qui respecte le droit de libre identification.

26. Le Comité consultatif adresse ses félicitations aux autorités suisses qui, lors des consultations organisées pour préparer le rapport étatique du quatrième cycle de suivi, ont interrogé les cantons et les communes pour savoir s'ils considéraient opportun de reconnaître d'autres groupes linguistiques, culturels ou religieux comme minorités nationales. Il apparaît d'après les informations fournies que les cantons n'ont pas identifié de groupes répondant à l'ensemble des critères établis dans la Déclaration interprétative, quoique le canton de Neuchâtel ait exprimé l'avis que « les communautés issues de l'immigration » pourraient être concernées lorsque « l'ancienneté de leurs liens avec la Suisse » aura été établie<sup>13</sup>. S'agissant de la Déclaration interprétative elle-même, le Comité consultatif, tout en reconnaissant que les États disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer le champ d'application personnel de la Convention-cadre, tient à réitérer qu'il lui incombe de vérifier que l'approche suivie quant au champ d'application n'est pas à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées entre les communautés pour ce qui est de l'accès aux droits<sup>14</sup>.

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

---

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

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

<sup>12</sup> Rapport étatique, paragraphes 59-62.

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

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

*Par décision du 1er juin 2018, le Conseil fédéral a statué sur la demande de reconnaissance des Roms suisses comme minorité nationale au titre de la Convention-cadre. Il a constaté que les critères pour une telle reconnaissance, selon la déclaration interprétative suisse, n'étaient pas remplis. Si les critères de la nationalité suisse et de la volonté de préserver ensemble l'identité commune n'étaient pas suffisamment établis, celui des liens anciens avec la Suisse n'était pas satisfait. Néanmoins, le Conseil fédéral a relevé que les Roms font partie intégrante de la société suisse et il a souligné l'importance de les protéger contre le racisme et la discrimination.*

28. Un avis juridique du Centre suisse de compétence pour les droits humains a été rendu en janvier 2016<sup>15</sup> ; il concluait à la nécessité que les organisations demandant la reconnaissance respectent les critères établis dans la Déclaration déposée par la Suisse dans l'instrument de ratification de la Convention-cadre. L'avis estimait que les deux premiers critères (être « numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton » et « de nationalité suisse ») ne poseraient pas de difficulté, mais qu'il était préférable que les organisations, afin d'avoir une « bonne chance »<sup>16</sup> d'obtenir la reconnaissance, établissent la présence de Roms en Suisse au moins depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ainsi que le nombre de personnes appartenant à la communauté des Roms en Suisse. Il suggérait également que leur requête soit soutenue « si possible, par toutes »<sup>17</sup> les organisations roms présentes en Suisse et qu'il soit prouvé que les traditions culturelles de la communauté étaient toujours vivantes. En septembre et en novembre 2016, les organisations à l'origine de la demande de reconnaissance des Roms comme minorité nationale ont soumis des informations supplémentaires.

29. Les autorités fédérales suisses ont consulté l'ensemble des 26 cantons pour qu'ils se prononcent sur cette requête. Sur les 15 cantons ayant exprimé un avis, l'un était défavorable et un autre clairement favorable à la requête. Les 13 autres cantons ont exprimé leur soutien pourvu que les critères cumulatifs de la Déclaration interprétative soient remplis. Plusieurs cantons ont évoqué les avantages d'une telle reconnaissance dans le combat contre les préjugés et la stigmatisation. S'agissant des critères de résidence de longue durée et de nationalité<sup>18</sup>, le Comité consultatif estime que l'application stricte de la Déclaration interprétative risque de limiter la protection aux seuls Roms de nationalité suisse. Il rappelle à ce propos que, s'il favorise depuis toujours l'approche inclusive du champ d'application, la durée de résidence dans un pays ne doit pas être considérée comme un facteur déterminant

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

[http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317\\_Kurzgutachten\\_Roma\\_Minderheit.pdf](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf)) ; résumé en français consultable sur [http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317\\_resume\\_avis\\_de\\_droit\\_Rom\\_web.pdf](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_resume_avis_de_droit_Rom_web.pdf)

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

[http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317\\_Kurzgutachten\\_Roma\\_Minderheit.pdf](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf), p. 13.)

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

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

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

pour l'application de la Convention-cadre dans son ensemble<sup>19</sup>. Il relève que des groupes de Roms de nationalité étrangère voyageant à travers la Suisse, pour la plupart des estivants venus d'autres pays comme la France, l'Allemagne ou l'Espagne, se voient interdire l'utilisation de certaines aires de séjour ou de transit réservées aux citoyens suisses aux modes de vie itinérants (cf. article 4) et tient à rappeler qu'ainsi qu'il l'a constamment affirmé, restreindre le bénéfice de la Convention-cadre aux seuls citoyens du pays risque d'entraîner des discriminations<sup>20</sup> et devrait donc être évité au profit d'une approche inclusive qui consiste à examiner, article par article, s'il existe des raisons légitimes d'accorder des droits d'accès différents aux personnes selon leur citoyenneté. En parallèle, le Comité consultatif salue qu'en pratique, et malgré l'introduction du critère de citoyenneté dans la Déclaration interprétative déposée par la Suisse dans l'instrument de ratification de la Convention-cadre, les autorités maintiennent une approche inclusive envers les Roms d'autres nationalités, comme en témoigne la prise en compte de leurs besoins lors de la planification de nouvelles aires d'accueil (cf. article 5).

*Si les Roms de nationalité étrangère qui transitent par la Suisse durant la saison d'été ne peuvent être reconnus comme appartenant à une minorité nationale suisse, ils bénéficient néanmoins de plusieurs mesures prises en leur faveur par les autorités fédérales et cantonales. Ainsi le concept national projeté pour régler la question du manque de grandes aires de transit (cf. ci-dessous ad para. no. 51), les aires de transit aménagées le long des grands axes routiers par certains cantons comme Fribourg ou Berne ou encore l'offre de médiation avec la population locale soutenue financièrement par l'Office fédéral de la culture (OFC), le Service fédéral de lutte contre le racisme (SLR) et le canton de Berne. A ce propos, le bilan fait en fin de saison d'été 2018 par les associations impliquées dans ce projet de médiation, de même que par les cantons qui l'ont expérimenté, est très favorable : les conflits des années précédentes ont pu être évités, de même que les comptes-rendus négatifs de la presse à ce sujet. Le canton de Berne salue tout particulièrement ce projet qui a permis d'apaiser les tensions sur son territoire les années précédentes, en particulier à Wileroltigen. C'est ainsi que l'aire de transit aménagée provisoirement à Brügg/Berne a donné pleinement satisfaction à ses usagers et a pu être occupée toute la saison dans le calme. Le canton des Grisons est également très intéressé à la poursuite de ce projet. La Confédération continuera à le soutenir financièrement jusqu'en 2019, voire au-delà en cas de besoin.*

*Au sujet des différences qui peuvent être faites entre aires d'accueil pour les Gens du voyage étrangers ou suisses, il est renvoyé aux remarques faites ci-dessous au paragraphe no. 74.*

*S'agissant des Roms suisses, comme cela a été relevé dans la lettre qui leur a été adressée à la suite de la décision de non-reconnaissance comme minorité nationale du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juin 2018, ils bénéficient des mêmes droits que les autres citoyens suisses. Notamment des droits de préserver leur culture et d'utiliser leur propre langue, de même que le droit d'être protégé contre toute forme de discrimination. En outre, il leur a alors été rappelé que, selon la pratique du Comité consultatif, certains droits prévus par la Convention-cadre peuvent être appliqués indépendamment d'une reconnaissance comme minorité nationale.*

---

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

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

30. À la suite de son troisième Avis sur la Suisse<sup>21</sup>, le Comité consultatif relève que les interlocuteurs des communautés musulmanes n'ont pas formulé le souhait de se voir reconnaître comme minorité nationale au niveau fédéral. Interrogés sur cette possibilité par le Comité consultatif, ils ont évoqué le pragmatisme qui prévaut dans leurs relations avec les autorités, et ont fait part de leur crainte qu'une telle demande de reconnaissance puisse se révéler contre-productive, aggravant éventuellement encore la stigmatisation dont les musulmans font l'objet.

#### Recommandation

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

*Les autorités suisses comprennent et acceptent cette recommandation comme une invitation à persévérer dans leur approche inclusive du champ d'application de la Convention-cadre, notamment par son application article par article lorsque cela est pertinent.*

#### Méthode de recensement

32. Le Comité consultatif observe que le dernier recensement fédéral a été mené en 2000<sup>22</sup>. Depuis, une approche par enquête structurelle annuelle (ou « vérification aléatoire »)<sup>23</sup> a été appliquée sur un échantillon de 200 000 personnes ; elle consiste en des entretiens téléphoniques avec des résidents permanents âgés de 15 ans au moins, suivis de demandes d'informations par écrit, sur papier ou en ligne. Les personnes interrogées peuvent répondre en allemand, en français ou en italien. Des représentants des minorités romanches ont exprimé des préoccupations sur la méthode choisie, mettant en doute sa capacité à identifier des groupes plus restreints de personnes appartenant aux minorités nationales. Certains interlocuteurs du Comité consultatif ont fait valoir que la méthode était susceptible de minorer artificiellement le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales établies en dehors des zones de peuplement traditionnelles, en particulier parmi les italophones et les romanches. À la suite d'un échange avec un représentant de l'Office fédéral de la statistique, le Comité consultatif comprend que la méthode utilisée présente en effet des imperfections : plus le groupe est petit, plus il y a de risques que la méthode utilisée dans ce type d'enquête ne soit pas en mesure de l'identifier. Les statisticiens de l'Office fédéral de la statistique se penchent actuellement sur les moyens d'améliorer la méthode.

*Les précisions suivantes doivent être apportées :*

---

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

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

*Remarque : cette note fait référence à une enquête thématique, qui n'est pas en lien avec le recensement fédéral de la population de 2000.*

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



*Depuis 2010, le recensement de la population est réalisé et exploité à un rythme annuel sous la forme d'un relevé des registres complété par des enquêtes structurelles et thématiques.*

*Le relevé structurel, qui fait partie du système de recensement, est une enquête annuelle par échantillonnage auprès d'au moins 200'000 personnes âgées de 15 ans et plus qui vivent dans un ménage privé. La personne est interrogée par écrit et fournit des informations sur elle-même, ainsi que sur le ménage dans lequel elle vit. Cette enquête à caractère obligatoire peut être réalisée par Internet avec un questionnaire en ligne ou par écrit avec un questionnaire papier. Les personnes interrogées peuvent répondre dans les quatre langues nationales, soit en français, allemand, italien et romanche, ainsi qu'en anglais (uniquement pour le questionnaire en ligne). En plus, il existe une aide à la traduction pour les utilisateurs des cinq langues étrangères les plus courantes (albanais, serbe/croate, espagnol, portugais et turc).*

*Le recensement actuel présente de nombreux avantages, toutefois plus le groupe est petit, plus il y a de risques que la méthode utilisée ne soit pas en mesure de l'identifier de manière suffisamment précise. Ce qui n'est pas le cas pour la minorité italophone en dehors de sa région linguistique, qui est relevée avec précision. Les éléments qui composent le système sont revus et adaptés continuellement par l'Office fédéral de la statistique (OFS).*

*Par rapport aux recensements exhaustifs pratiqués jusqu'en 2000, une partie des informations n'est plus disponible au niveau des petites communes et des quartiers. Les données collectées dans le cadre du relevé structurel permettent de livrer pour une année des résultats pour la Suisse, les grandes régions, les cantons et les communes d'au moins 15'000 habitants. Mais, le cumul des résultats sur trois à cinq ans permet d'exploiter les données à un niveau d'agrégation géographique plus détaillé. Par exemple, le cumul de données sur cinq ans équivaut à un échantillon de près d'un million de personnes et fournit des informations statistiques détaillées pour des groupes de 3'000 personnes environ. Afin d'obtenir des résultats plus précis et géographiquement plus fins pour leur territoire, les cantons et villes peuvent densifier leur échantillon, ce que font plusieurs parmi eux.*

*La nouvelle méthode permet, selon les sources utilisées (registres ou relevés structurels), d'étudier des petites populations comme les minorités linguistiques ou autres minorités. Au relevé des registres et au relevé structurel s'ajoutent des enquêtes thématiques - notamment « l'Enquête sur la langue, la religion et la culture » (ELRC) - qui permettent elles-aussi, dans les limites dues à un échantillon, de différencier des catégories de sous-populations. Ce nouveau système de recensement permet de disposer d'informations beaucoup plus actuelles et thématiquement beaucoup plus riches. Il a été accepté par le Conseil fédéral et le Parlement et a fait l'objet d'un rapport d'évaluation constatant qu'il remplit pleinement les objectifs fixés et permet d'améliorer grandement les informations disponibles sur la population (cf. OFS, 2017, Rapport d'évaluation du nouveau système de recensement de la population. Rapport du Conseil fédéral. Berne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.3922062.html>).*

## Recommandation

33. Le Comité consultatif recommande aux autorités fédérales de poursuivre l'amélioration de la méthode de recensement ; il les invite à compléter les statistiques sur la population avec des informations recueillies par des organismes de recherche indépendants, et à les analyser avec soin en étroite concertation avec les représentants des minorités, en particulier lorsque

les autorités se servent des statistiques comme d'instruments pour appliquer les droits des minorités, afin d'obtenir une vision plus complète des lieux de résidence des personnes appartenant aux minorités nationales.

*Les mesures qui sont préconisées par cette recommandation sont déjà en cours. Les nuances suivantes doivent donc être formulées concernant cette recommandation:*

*Amélioration de la méthode de recensement : Les éléments qui composent le système font l'objet d'une amélioration constante, mais il n'est pas prévu d'apporter des modifications majeures quant à la méthode de récolte d'informations par échantillonnage. En comparaison internationale, l'OFS dispose déjà de données très détaillées et actuelles pour le recensement des langues produites par le relevé structurel et l'enquête thématique ELRC.*

*Statistique des organismes de recherche indépendants : L'OFS produit et analyse ses propres statistiques et tient compte, pour les diffuser, des derniers développements dans les différents domaines concernés. L'OFS entretient des contacts avec ses clients et avec les autres producteurs de statistiques en Suisse et à l'étranger. Les partenaires ou parties prenantes sont associés aux processus de décision en temps opportun. Les organismes de recherche peuvent intégrer leurs propres données pour compléter leurs projets de recherches. Le système permet et encourage cette forme de collaboration.*

*Concertation avec les représentants des minorités : L'OFS est à disposition des utilisateurs pour les besoins d'analyses et pour répondre aux questions. Si les statistiques sont incomplètes ou présentent des lacunes de couverture, elles sont améliorées par des programmes de recherche.*

*En outre, il faut signaler que le Service de lutte contre le racisme (SLR) étudie actuellement avec l'OFS la pratique actuelle de saisie de données et les possibilités, respectivement les limites, de la compléter par des données relatives à l'appartenance à des groupes de population plus spécifiques. Un rapport sera rendu à ce sujet courant 2019.*

## **Article 4 de la Convention-cadre**

### **Législation contre la discrimination et son application**

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

*Il faut rappeler que la lutte contre la discrimination connaît des évolutions positives dans les cantons qui s'efforcent, par leurs programmes d'intégration cantonaux PIC, de continuer à développer des mesures. Par exemple, dans son PIC II (2018-2021), le canton de Genève prévoit que la prévention des discriminations et du racisme doit désormais aussi viser des populations spécifiques comme les membres des communautés juives, les Yéniches et Sinti/Manouches et les Roms. On peut aussi citer le canton de Neuchâtel, qui s'est doté en*

*2018 d'une feuille de route pour une administration égalitaire et ouverte à la diversité afin d'assurer la prise en compte des personnes issues de la migration et des minorités, ceci non seulement en tant qu'usagers et usagers de l'administration cantonale et au niveau de l'embauche, mais aussi pour ce qui est de la représentation dans les commissions cantonales ainsi que du discours public des autorités.*

35. Le Comité consultatif a pris note d'une étude menée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains sur l'accès à la justice en cas de discrimination<sup>24</sup>. Cette étude, tout en montrant les avantages de l'approche « sectorielle » choisie par les autorités suisses, fait état de plusieurs obstacles auxquels se heurtent les victimes de discrimination, les empêchant de bénéficier de leurs droits, et en particulier de l'accès à la justice. L'étude mentionne entre autres l'absence de qualité à agir pour les organisations non gouvernementales ; le Comité consultatif note que ce mécanisme a déjà été mis en place dans la législation suisse, par exemple en droit de l'environnement. Elle souligne encore comme obstacles à l'accès à la justice l'absence de mécanismes qui allégeraient la charge de la preuve pour les victimes, ainsi que le coût moyen des procédures. Pour sa part, le Comité consultatif observe qu'en tant que telle, l'approche « sectorielle », tout en permettant d'intégrer les besoins de chaque secteur, peut donner lieu à une multiplication de dispositions matérielles<sup>25</sup>, et par là augmenter le nombre de dispositions rédigées dans des termes différents, et potentiellement interprétées à la lumière de jurisprudences divergentes lors de procédures différentes. A titre d'exemple, une personne qui se déclarerait victime de plusieurs actes de discrimination pourrait être amenée à déposer plusieurs plaintes fondées sur des dispositions matérielles à la portée différente et elles-mêmes potentiellement régies par des règles de procédure différentes. Le Comité consultatif estime dès lors qu'une approche « sectorielle » devrait s'accompagner d'efforts redoublés pour sensibiliser le grand public aux dispositions contre la discrimination, secteur par secteur. À ce propos, il se félicite des efforts continus que déploie le Service de Lutte contre le Racisme (SLR) pour sensibiliser le public à la législation contre la discrimination en vigueur aux niveaux fédéral et cantonal, notamment par la publication et la mise à jour du vade-mecum juridique sur la discrimination raciale (quoique celui-ci ne concerne pas en tant que telles les personnes appartenant aux minorités nationales) et par la formation continue des acteurs cantonaux et municipaux, des services de médiation, des bureaux d'intégration, des fédérations syndicales et des organisations de la société civile.

*Le SLR entend continuer à subventionner des projets de sensibilisation à la législation contre la discrimination ainsi qu'à organiser des événements à ce sujet. Son « guide juridique sur la discrimination raciale » est continuellement actualisé et il est désormais disponible en ligne en plus d'être largement diffusé. Il continuera à faire l'objet de cours de formation continue.*

36. Concernant le nombre de cas de discriminations, le Comité consultatif observe un écart entre les statistiques officielles des tribunaux et les données recueillies par les organisations

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

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

Correctif : il s'agit de l'article 25.1 b) non pas de la loi sur le droit de cité du canton de Bâle-Ville, mais de la loi sur le droit de cité du **canton de St-Gall** (Gesetz über des St. Galler Bürgerrecht (BRG)).

non gouvernementales. Cet écart donne à penser que des victimes potentielles de discrimination n'ont pas suffisamment connaissance des voies juridiques qui leur sont ouvertes. Le Comité consultatif, tout en comprenant bien que les délais des tribunaux et les définitions potentiellement divergentes rendent impossible toute comparaison directe des statistiques, fait néanmoins observer, à titre d'exemple, que le nombre d'affaires traitées en 2016 par les tribunaux suisses et portant sur des cas « manifestes et enregistrés » de discrimination au motif de la religion est bien inférieur au nombre de cas de discrimination signalés pour la même année dans les sondages publics sur la discrimination ou recueillis par les organisations non gouvernementales spécialisées<sup>26</sup>. Alors que le Registre de jurisprudence officiel fait état de 22 affaires<sup>27</sup>, toutes convictions religieuses comprises, les principales organisations juives ont enregistré pour la seule partie francophone du pays 153 cas<sup>28</sup> concernant les seules personnes juives.

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

38. Le Comité consultatif rappelle qu'en 2011, un projet pilote de la Confédération a établi le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) comme *de facto* l'institution nationale de protection des droits de l'homme, la Confédération ayant la possibilité de s'adresser à lui pour obtenir son avis sur des questions relevant de sa compétence. Le Centre se voyait rétribué à chaque fois qu'il fournissait ses services, sur la base d'un contrat de service conclu avec la Confédération. Il pouvait également fournir des services semblables aux cantons, à des organisations non gouvernementales ou à des acteurs privés, sur une base contractuelle. En juin 2016, le Conseil fédéral a décidé d'établir une institution nationale pour les droits humains, l'INDH<sup>29</sup>, dans la lignée du projet pilote lancé en 2011. En juin 2017, le « projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme » a été soumis à consultation. Il prévoit un financement de base annuel d'un million de francs suisses<sup>30</sup> et élargit la compétence de l'INDH à toutes les questions relatives aux droits de l'homme. Le Comité consultatif observe par ailleurs que seuls six cantons sur 26 ont mis en place des institutions de médiation<sup>31</sup>, ainsi que six communes<sup>32</sup>, et qu'il n'en existe aucune au niveau fédéral. Le Comité consultatif, souscrivant à l'avis exprimé dans le rapport explicatif sur le projet de loi fédérale<sup>33</sup>, estime qu'une institution fédérale des droits de l'homme peut

---

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

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

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

<sup>29</sup> *Rapport étatique*, paragraphes 79-80.

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

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

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

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

être garante d'une approche plus harmonisée sur ce sujet dans toute la Confédération, pourvu qu'elle soit établie en conformité avec les Principes de Paris<sup>34</sup>, s'agissant en particulier de son indépendance institutionnelle et financière, de sa pleine capacité à promouvoir et à protéger les droits de l'homme, et de l'étendue de son mandat. L'absence d'institutions de médiation aux niveaux fédéral et cantonal limite également l'accès à la justice des personnes appartenant aux minorités nationales lorsqu'elles sont victimes de discrimination.

*L'administration fédérale œuvre actuellement à établir les fondements pour la création d'une institution nationale des droits de l'homme. Les travaux se poursuivent.*

*Il faut aussi préciser que davantage de cantons que ceux mentionnés ci-dessus ont mis en place des structures comparables à des institutions de médiation. Ainsi le canton de Genève, qui dispose d'un bureau de médiation administrative, ou le canton d'Argovie, où le « Point de contact intégration et conseil » (« Anlaufstelle Integration und Beratung » AIA) est un organisme indépendant de l'administration cantonale qui fonctionne comme une institution de médiation (« Ombudsstelle »). En revanche, certains cantons de petite taille, comme celui d'Uri, relèvent que la mise sur pied d'une institution de médiation spécifique constitue un défi pour eux vu le peu de cas qui y serait traité. D'autres organismes cantonaux pourraient néanmoins exercer cette fonction.*

## Recommandations

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

*Une réserve doit être formulée au sujet de la recommandation de « réexaminer l'opportunité d'adopter une législation fédérale générale contre les discriminations ». Comme cela a déjà été expliqué dans le 4<sup>ème</sup> rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre (para. no. 74) et confirmé lors du troisième Examen périodique universel (EPU) dont la Suisse a fait l'objet entre novembre 2017 et février 2018, l'absence de législation globale de protection contre la discrimination correspond à la tradition moniste de la Suisse et à son système fédéraliste. Le Conseil fédéral et le Parlement estiment que les instruments légaux existants offrent une protection efficace contre la discrimination. Le Conseil fédéral admet néanmoins qu'il est nécessaire d'améliorer les connaissances de ces voies de droit et de faciliter davantage l'accès à la justice.*

*Pour ce qui est de la qualité pour agir des organisations non gouvernementales dans les affaires de discrimination raciale, il est renvoyé aux précisions apportées à ce sujet ci-dessous au paragraphe no. 67.*

---

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

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

*Au sujet de la mise en place d'une institution nationale des droits de l'homme, voir les actualisations apportées ci-dessus au paragraphe no. 38.*

*Au sujet de la mise en place en place d'institutions de médiation, voir les précisions apportées ci-dessus au paragraphe no. 38.*

## **Article 5 de la Convention-cadre**

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

41. Régies par la loi fédérale sur l'encouragement de la culture, les orientations stratégiques du Conseil fédéral dans le domaine de la culture sont présentées dans un document adopté par le Parlement et intitulé « Message sur le financement des activités culturelles de la Confédération – 2016-2020 » (ci-après « Message culture »), fixant l'ensemble des programmes et des politiques en la matière. En vertu de l'article 17 de ladite loi<sup>35</sup>, la Confédération prévoit d'allouer entre 2016 et 2020 3,8 millions de francs suisses<sup>36</sup> à des organisations représentant les communautés yéniches et sinti/manouches. Ces fonds seront principalement destinés à l'aménagement de nouvelles aires et au soutien de projets culturels qui seront détaillés dans le plan d'action de la Confédération actuellement élaboré par le groupe de travail « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse ». Le Comité consultatif a relevé avec satisfaction que le groupe de travail préconise que soient également pris en compte les intérêts des Roms itinérants de nationalité étrangère lors de la planification de nouvelles aires.

42. Le Message culture insiste également sur l'importance de renforcer la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » (ci-après « La Fondation »)<sup>37</sup> afin d'aider les autorités et le grand public à mieux appréhender les modes de vie itinérants, et d'encourager l'enseignement de la langue et des cultures yéniches (cf. article 12). Outre la dotation annuelle de 150 000 francs suisses versée par la Confédération pour couvrir ses frais de fonctionnement, la Fondation s'est vue dotée de 50 000 francs suisses supplémentaires depuis 2016 par l'Office fédéral de la culture pour soutenir des projets culturels. Néanmoins, la Fondation ne compte toujours qu'un employé à temps partiel (travaillant à 40 %, puis à 80 %

---

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

<sup>36</sup> Message culture 2016-2020, chapitre 2.2.7

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

depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018). S'agissant des soutiens à des projets, le site internet de la Fondation ne donne pas d'indication ni d'explication sur la disponibilité de tels financements ni sur les moyens proposés aux organisations ou aux personnes pour les demander. Le Comité consultatif a reçu des plaintes à propos de la façon dont les fonds sont alloués par le Conseil d'administration de la Fondation. Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont exprimé leur souhait d'une plus grande transparence à ce propos.

*Les éléments suivants doivent être précisés :*

- *Le Message culture n'entend pas « encourager » l'enseignement de la langue et de la culture yéniches, mais soutenir les initiatives à ce sujet.*
- *Le fonds culturel de 50'000 francs dont dispose la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » a été constitué tout à la fin de l'année 2016 et n'a pu, de ce fait, soutenir des projets qu'à partir de 2017. Auparavant, la Fondation soutenait déjà des projets culturels.*
- *Le temps de travail du secrétaire exécutif de la Fondation a été augmenté en mai 2018.*

*En outre, les remarques au sujet de la manière dont la Fondation alloue des financements doivent être tempérés en prenant en considération les éléments suivants :*

*Les critères pour l'attribution des financements ont été établis d'entente avec l'Office fédéral de la culture (OFC). Ils sont communiqués aux requérants. Lors de la refonte du site Internet de la Fondation, d'ici la fin 2018, il est prévu de publier en ligne les informations pour le dépôt des demandes de financement et au sujet des critères applicables. Dans le cadre de son examen objectif et impartial de la satisfaction de ces critères, la Fondation dispose d'une certaine marge d'appréciation. Le fond de CHF 50'000 à disposition est attribué aux nouvelles demandes de soutien, selon un ordre de priorité. Toute décision à ce sujet de la Fondation est motivée. Il semblerait que les décisions positives d'attribution de crédits aient été moins thématiques que les décisions négatives. Depuis 2017 et la création du fonds culturel, la Fondation publie dans son rapport annuel d'activités la liste des projets qu'elle finance. Elle étudie actuellement la possibilité de publier cette liste sur son nouveau site Internet.*

43. À la date d'adoption du présent Avis, le plan d'action de la Confédération est toujours en cours d'élaboration par un groupe de travail intitulé « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse » (sur la composition du groupe de travail, cf. article 15). Le Comité consultatif relève avec satisfaction que les discussions de ce groupe de travail prévoient en particulier la possibilité d'ajouter les cultures nomades yéniches et sinti à la « Liste des traditions vivantes en Suisse »<sup>38</sup> et que cette proposition a été retenue dans la nouvelle édition de la Liste publiée par l'Office fédéral de la culture en octobre 2017 ; ainsi ces cultures ont-elles été reconnues comme partie intégrante du patrimoine culturel suisse. Le Comité consultatif relève aussi l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2017 de la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981, dont les dispositions peuvent s'appliquer aux Yéniches victimes des violations des droits de l'homme perpétrées entre

---

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

autres par la Fondation *Pro Juventute*<sup>39</sup>. Cette loi est conforme à l'opinion exprimée par le Comité consultatif dans son premier Avis sur la Suisse, qui recommandait que ce scandale ne soit pas oublié lorsque seraient déterminées de nouvelles mesures pouvant affecter des personnes appartenant aux minorités yéniches et sinti/manouches<sup>40</sup>, qu'elles aient un mode de vie itinérant ou sédentaire.

*Le dossier «tradition nomade des Yéniches et Manouches» de la liste des «traditions vivantes en Suisse» est désormais disponible en ligne en français, allemand et italien, avec une fiche de présentation également traduite en romanche et en anglais : <http://www.lebendigetraditionen.ch/traditionen/00324/index.html?lang=fr>*

44. La préservation et le développement des identités et des cultures des personnes au mode de vie itinérant impliquent également de veiller à la façon dont les Yéniches et les Sinti/Manouches ayant un mode de vie itinérant peuvent subvenir aux besoins de leur famille. Nombre d'entre eux sont des travailleurs indépendants actifs dans le commerce ou l'artisanat. La loi fédérale sur le commerce itinérant dans sa rédaction en vigueur<sup>41</sup> prévoit qu'ils doivent se voir délivrer une autorisation spéciale pour pouvoir exercer un commerce itinérant ; ils doivent en faire la demande au plus tard 20 jours avant le début de l'activité<sup>42</sup>. Exercer leur activité sans cette autorisation les expose à une amende dont le montant peut atteindre 20 000 francs suisses<sup>43</sup>. L'autorisation peut être retirée si les conditions légales d'obtention ne sont plus respectées ou si l'activité commerciale ne respecte plus les conditions fixées par la loi<sup>44</sup>.

45. La Confédération, en vertu de la loi fédérale sur les langues, alloue un budget annuel de 13 millions de francs suisses à un ensemble de champs thématiques tels que « la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques », « le soutien accordé aux cantons où l'on parle plusieurs langues » et « la préservation et la promotion des langues et des cultures italienne et romanche ». Le Message culture 2016-2020<sup>45</sup> prévoit d'encourager prioritairement les échanges scolaires (par des financements directs de projets) et le soutien à la langue et aux cultures italiennes hors des régions italophones de la Suisse, afin d'améliorer les conditions d'enseignement en italien, de développer des sessions de formation en deux langues et d'encourager le statut de l'italien en soutenant des manifestations culturelles.

*Le Message culture vise à développer non pas des « sessions de formation en deux langues », mais les maturités fédérales bilingues comprenant l'italien.*

*Au sujet des échanges linguistiques scolaires, il faut relever que les institutions fédérales et cantonales chargées de leur promotion ont décidé de se doter d'une stratégie commune pour faire face aux défis actuels. La stratégie suisse « Echanges et mobilité » a été élaborée par la Confédération et les cantons, puis adoptée par les Chefs du Département fédéral de*

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

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

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

<sup>42</sup> Ordonnance sur le commerce itinérant, article 6.2.

<sup>43</sup> Loi fédérale sur le commerce itinérant, article 14.1.

<sup>44</sup> Loi fédérale sur le commerce itinérant, article 10.

<sup>45</sup> Message culture 2016-2020, chapitre 2.2.6.



*l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ainsi que la CDIP à l'automne 2017. Pour la première fois, la Confédération et les cantons disposent d'une vision commune. Les objectifs étant de renforcer les échanges et la mobilité d'un point de vue quantitatif et qualitatif ainsi que d'atteindre des taux de participation plus élevés.*

## Recommandations

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

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

### **Aires publiques de séjour, de passage et de transit**

48. Le Comité consultatif rappelle que le mode de vie itinérant ou semi-itinérant des Yéniches et des Sinti/Manouches constitue l'un des traits essentiels de leur identité<sup>46</sup>. Les autorités suisses font une distinction entre les « aires de séjour », c'est-à-dire les aires utilisées pendant la période hivernale, les « aires de passage » utilisées pour de courts séjours essentiellement pendant la période estivale, et les « aires de transit », surfaces étendues situées à proximité des routes principales, utilisées principalement par des non-Suisses au mode de vie itinérant. Selon les documents les plus récents<sup>47</sup>, le nombre d'aires de séjour est resté stable entre 2013 et 2016 (14 en 2013, 15 en 2016) tandis que le nombre d'aires de passage n'a cessé de décroître (42 en 2013, 32 en 2016, dont 15 n'ont pu être utilisées qu'une partie de l'année).

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

*La pénurie d'aires d'accueil pour les Gens du voyage n'a pas d'incidence directe sur l'accès de leurs enfants au système scolaire.*

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

<sup>47</sup> Cf., entre autres, Rapport étatique, paragraphe 29, ainsi que le Rapport annuel 2016 de la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses », consultable sur : [http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autres-nosjours/sites/stiftung-fahrende.ch.geschichte-gegenwart/files/doc/jahresbericht\\_2016\\_dreisprachig.pdf](http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autres-nosjours/sites/stiftung-fahrende.ch.geschichte-gegenwart/files/doc/jahresbericht_2016_dreisprachig.pdf) (textes en allemand, français et italien)

50. Des manifestations contre la pénurie d'aires d'accueil rassemblant des personnes appartenant à la minorité yéniche ont eu lieu à Bern/Berne et à Biel/Bienne en avril 2014. Elles ont provoqué l'occupation du terrain de l'Allmend à Bern/Berne. Après deux semaines d'occupation, celui-ci a été évacué par la police de Bern/Berne, car il était réservé aux visiteurs de la foire du printemps, qui s'ouvrait quelques jours plus tard. Le Comité consultatif a été informé que plusieurs organisations et familles se sont plaintes de l'intervention de la police, mettant en cause son caractère inopportun et violent<sup>48</sup>.

51. Tout en observant que l'aménagement d'aires d'accueil relève principalement des cantons<sup>49</sup>, le Comité consultatif estime que la Confédération pourrait jouer un rôle déterminant en mettant fin à ce blocage et en veillant à ce que les obligations internationales de la Suisse en matière de droits de l'homme soient effectivement respectées par les cantons et les communes. Bien que l'objectif de 40 aires de séjour et de 80 aires de passage semble faire l'objet d'un consensus de la part des différentes parties prenantes<sup>50</sup>, et bien que le projet de plan d'action de la Confédération, dans sa dernière version, prévoit leur aménagement dans les cinq années à venir<sup>51</sup>, le Comité consultatif observe que les mesures prises jusqu'ici pour atteindre cet objectif restent, en pratique, insuffisantes.

*Il faut signaler le développement suivant : la Confédération et les cantons se sont mis d'accord pour régler ensemble la question du manque d'aires de transit. Un concept national va être élaboré par un groupe de travail dont la séance de lancement a eu lieu en septembre 2018.*

*Par ailleurs, il importe de mentionner qu'en janvier 2018, l'Association des communes de Suisse (ACS) et la fondation de la Confédération «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» ont organisé à Berne un colloque au sujet du manque de places d'accueil pour les Yéniches, Sinti/Manouches et Roms. Il s'agissait de promouvoir une meilleure collaboration de tous les acteurs impliqués, ainsi que de présenter les bonnes pratiques dans certains cantons.*

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

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

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

<sup>50</sup> Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses », Rapport annuel 2016, consultable sur : [http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autrefois-nosjours/sites/stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/files/doc/jahresbericht\\_2016\\_dreisprachig.pdf](http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autrefois-nosjours/sites/stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/files/doc/jahresbericht_2016_dreisprachig.pdf) (textes en allemand, français et italien)

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

arrive souvent que les procédures administratives et l'organisation des services sociaux soient mal adaptés à leur situation et négligent de prendre en compte leurs modes de vie.

*Il faut relever que, comme cela a pu être constaté par la délégation du Comité consultatif lors de sa visite de mars 2018 et de ses discussions avec les Gens du voyage qui s'y trouvaient, l'aire de transit de la Joux-des-Ponts dans le canton de Fribourg est gérée par la police locale à l'entière satisfaction des usagers.*

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

#### Recommandation

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

*Les travaux relatifs à la mise en œuvre du Plan d'action « Yéniches, Sinti et Roms » se poursuivent. En décembre 2018, un rapport sera présenté par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) au Conseil fédéral au sujet des progrès réalisés.*

#### **« Haltes spontanées » sur des terrains privés**

55. En attendant que soit aménagé un nombre suffisant d'aires d'accueil publiques, le projet de plan d'action de la Confédération présente les haltes spontanées sur des terrains privés comme un moyen important de pallier provisoirement la pénurie d'aires d'accueil publiques<sup>52</sup>. Les représentants des communautés yéniches et sinti/manouches considèrent aussi les « haltes spontanées » comme un moyen traditionnel de trouver un endroit où passer quelques jours, notamment en l'absence d'aires d'accueil publiques aménagées à ce propos. Une halte spontanée consiste essentiellement en un accord direct avec le propriétaire d'un terrain privé, généralement un agriculteur, suivi d'une installation selon les modalités convenues oralement.

*Précision : une halte spontanée peut aussi avoir lieu sur un terrain public.*

*Il faut relever qu'en septembre 2018, la fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » a confié au Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) l'élaboration d'un avis de droit au sujet des obligations de l'Etat concernant la halte spontanée des Gens du voyage, qu'elles découlent du droit constitutionnel, du droit international ou d'autres dispositions légales. Cet avis de droit est attendu pour la mi-2019.*

---

<sup>52</sup> Plan d'action en cours d'élaboration, décembre 2016, chapitre 3.3.3.

*Certains cantons connaissent de bonnes pratiques en matière de halte spontanée. C'est ainsi que la législation cantonale de Schwyz permet aux privés de louer facilement leurs terrains à la semaine aux personnes qui voyagent.*

56. La loi fédérale sur le commerce itinérant et l'ordonnance qui en précise les modalités d'application ont été modifiées respectivement en décembre 2016 et en décembre 2017 et entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2018. En vertu de ces modifications, toute nouvelle demande d'autorisation à exercer le commerce itinérant devra être accompagnée de l'accord écrit du/des propriétaire(s) du/des terrain(s) où la personne requérant l'autorisation souhaite faire une halte. Les modifications apportées récemment à la loi étendent également la possibilité de retrait de l'autorisation aux cas de troubles graves à l'ordre public, et prévoient que l'autorisation ne pourra alors être renouvelée qu'à l'issue d'une période de deux ans. Le rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur le commerce itinérant<sup>53</sup> indique que ce retrait d'autorisation sera décidé au cas par cas, conformément au principe de proportionnalité et seulement si le préjudice subi par le propriétaire est lié à l'activité commerciale en jeu.

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

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

*Les autorités fédérales sont conscientes du fait que les nouvelles dispositions de la loi et de l'ordonnance sur le commerce itinérant posent certaines questions juridiques et pratiques. Après leur entrée en vigueur en juillet 2018, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), en charge de cette thématique, n'a reçu de réactions spontanées ni des autorités cantonales compétentes ni des Gens du voyage concernés. Le 28 novembre 2018, à l'initiative et sous la direction du SECO, a eu lieu la première rencontre d'un groupe de travail réunissant les cantons, avec la participation de l'Office fédéral de la culture (OFC). Cela a permis de discuter des premières expériences au sujet de la nouvelle législation. Le SECO s'engage*

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

[https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Werbe\\_Geschaeftsmethoden/Reisendengewerbe/ErI%C3%A4uterungen%2025.10.2017.download.2017/211217%20Rapport%20explicatif.pdf.2017](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Werbe_Geschaeftsmethoden/Reisendengewerbe/ErI%C3%A4uterungen%2025.10.2017.download.2017/211217%20Rapport%20explicatif.pdf.2017).

*pour une interprétation et une application pragmatiques des nouvelles dispositions légales, de sorte que les Gens du voyage ne soient pas entravés dans leur mode de vie et leurs possibilités de haltes spontanées. Le canton de Berne partage cette appréciation.*

*En outre, un échange sur ces questions est prévu d'ici la fin 2018 entre la fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisse » et le SECO, qui est également ouvert à rencontrer les représentants des Gens du voyage.*

## Recommandation

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

## Article 6 de la Convention-cadre

### Tolérance et dialogue interculturel

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

*L'initiative « Une seule langue étrangère à l'école primaire » a été rejetée le 23 septembre 2018 par les citoyens du canton des Grisons (cf. commentaire ci-dessous ad para. no. 105).*

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

*Il faut préciser qu'il ne s'agit pas de « quotas », mais de valeurs-cible qui sont prévues par l'ordonnance fédérale sur les langues (art. 7) au sujet de la représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale.*

62. Les autorités reconnaissent que la majorité de la population est encore peu au fait des modes de vie et des cultures des personnes appartenant aux communautés yéniches et sinti/manouches. Le Rapport étatique<sup>54</sup> souligne que les projets d'aménagement de nouvelles aires d'accueil devraient s'accompagner de mesures pour encourager l'acceptation de la minorité par la majorité afin d'établir un climat de confiance. À ce propos, des initiatives voient régulièrement le jour aux niveaux fédéral et cantonal pour promouvoir les modes de vie itinérants. En septembre 2016, le Conseiller fédéral Alain Berset a participé au « Feckerchilbi », le festival traditionnel des Yéniches et des Sinti/Manouches suisses, qui s'est tenu à Berne pour la première fois en vue d'en accroître sa visibilité. Cette manifestation a obtenu le soutien financier de l'Office fédéral de la culture. Depuis 2013, 11 projets liés à la lutte contre l'antitsiganisme ont également bénéficié d'un soutien financier de la part du Service de Lutte contre le Racisme.

*Il faut noter que le module intermédiaire « Omnibus 2019 » de l'enquête sur le « Vivre ensemble en Suisse » (VeS) aura pour thème le mode de vie itinérant/non sédentaire et les Yéniches et Sinti/Manouches (Roms). Cette enquête aura pour objectif de saisir les attitudes et perceptions de la population concernant ce mode de vie ainsi que de sensibiliser à cette culture. Le questionnaire a été préparé en collaboration avec les organisations yéniches, sinti et roms. Les situations qui figurent dans le questionnaire sont inspirées d'expériences vécues par les personnes concernées.*

*Certains cantons ont aussi développé de bonnes pratiques pour sensibiliser la population au mode de vie nomade. Ainsi, dans le canton de Vaud, un festival des Yéniches s'est tenu deux années de suite à Vidy/Lausanne, des tables rondes ont été mises sur pied par le médiateur pour les Gens du voyage et des flyers ont été élaborés et distribués par les autorités cantonales pour présenter les communautés des Gens du voyage du canton et tenter de combattre les préjugés. Quant au canton des Grisons, il soutient les actions de sensibilisation qui sont organisées sur le camping « Rania » qui est loué comme aire de passage ou de séjour par la « Radgenossenschaft der Landstrasse » (cf. 4<sup>ème</sup> rapport no. 29 pp.18-19). Par ailleurs, c'est à Fribourg, avec le soutien des autorités cantonales et communales ainsi que de l'Office fédéral de la culture (OFC), qu'a eu lieu en août 2018 la dernière édition de la « Feckerchilbi », fête traditionnelle des Yéniches avec les Sinti/Manouches.*

63. En dépit des efforts déployés, les stéréotypes contre les Yéniches et les Sinti/Manouches (cf. chapitre ci-dessous intitulé « Discours de haine ») persistent. Il a été fait état de plusieurs manifestations organisées par des groupes locaux contre l'aménagement de nouvelles aires d'accueil. Sur ce point, des chercheurs de l'université de Zurich ont mené en 2013 une étude<sup>55</sup> sur le traitement par les principaux médias suisses de l'actualité concernant les Yéniches et les Roms entre 2005 et 2012, faisant ressortir des lacunes patentes dans les informations données et montrant que la moitié des contributions analysées opérait des généralisations souvent associées à des stéréotypes négatifs. En réponse à cette étude, la Commission fédérale contre le racisme a appelé les médias à plus de vigilance dans leur façon de présenter l'information concernant les Yéniches et les Roms, et les a invités à modérer les remarques et à éviter les généralisations, les exhortant à assurer la représentation d'une multitude de perspectives et de points de vue.

## Recommandation

<sup>54</sup> Rapport étatique, paragraphe 86.

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

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

### Discours de haine

65. L'article 261bis du Code pénal suisse criminalise l'incitation à la haine ainsi que toute discrimination fondée sur l'appartenance raciale, ethnique ou religieuse (cf. article 4). Le Comité consultatif observe que la persistance des préjugés contre les Yéniches et les Sinti/Manouches est susceptible de donner naissance à des attitudes hostiles envers leurs modes de vie ; il constate en particulier avec regret le nombre de protestations et de manifestations de groupes locaux contre l'aménagement d'aires d'accueil dans leur voisinage, accompagnées d'affiches décrivant les « Gens du voyage » avec des termes et des images insultants. Il déplore aussi la récurrence des violences perpétrées contre les membres des communautés juives<sup>56</sup> et la montée de l'hostilité à leur égard en public, notamment sur les réseaux sociaux. Il relève une tendance similaire vis-à-vis des communautés musulmanes, avec notamment des actes de vandalisme dans des cimetières et des graffiti haineux sur des mosquées<sup>57</sup>, ainsi que plusieurs cas de discours de haine, là encore particulièrement sur les réseaux sociaux.

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

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

---

<sup>56</sup> CICAD, *Antisémitisme en Suisse Romande*, rapport 2017.

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

*Dans le champ d'application de la norme pénale antiraciste (art. 261<sup>bis</sup> CP), la procédure pénale ne prévoit pas la qualité pour agir des organisations. Comme il l'a précisé dans son Message relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, le Conseil fédéral n'y est pas favorable, par crainte d'accroître la complexité de la procédure pénale et parce qu'il appartient au Ministère public d'exercer d'office le monopole de la justice répressive de l'État.*

*La discrimination raciale est une infraction qui est poursuivie d'office (art. 261<sup>bis</sup> CP). Dans les cas où les autorités de poursuite pénale n'engagent pas spontanément une procédure, rien n'empêche toute personne ou toute association de personnes qui a constaté une infraction de cette nature de déposer une plainte pénale, déclenchant ainsi des poursuites pénales. C'est ainsi que la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), la Fondation contre le Racisme et l'Antisémitisme (GRA), la Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD) déposent fréquemment des plaintes pour infractions à la norme pénale antiraciste. La Société pour les peuples menacés et les associations yéniches, sinti/manouches et roms dénoncent également régulièrement les propos racistes à l'égard des personnes appartenant à ces groupes (voir à ce sujet le 4<sup>ème</sup> rapport ad no. 44).*

68. Étant donné le nombre de cas de discours de haine qui lui ont été signalés, le Comité consultatif regrette de constater l'absence de mécanisme global de réaction qui permettrait de faire en sorte que tout discours de haine, y compris dans des propos politiques, fasse immédiatement l'objet d'une condamnation et d'une riposte fermes au plus haut niveau. Il regrette aussi que les discours de haine ne soient l'objet ni d'un suivi systématique ni d'une interdiction explicite. La Cour européenne des droits de l'homme a expressément indiqué, dans une jurisprudence constante, que les discours de haine ne sont pas protégés par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit la liberté d'expression<sup>58</sup>. Le Comité consultatif invite les autorités à réfléchir à la possibilité de mener des enquêtes systématiques sur ces propos et d'engager des poursuites contre leurs auteurs le cas échéant, et en parallèle, d'assurer aux individus comme aux groupes visés par de tels propos la pleine capacité d'agir devant les tribunaux.

*Les précisions et compléments suivants doivent être apportés :*

- *Si le droit pénal suisse ne reconnaît pas comme une infraction spécifique le crime de haine, la motivation raciste est toutefois régulièrement prise en compte dans la fixation de la quotité de la peine infligée (lors de la détermination de la culpabilité de l'auteur selon l'art. 47 al. 2 CP et en cas de concours selon l'art. 49 CP), notamment dans le cas d'une infraction contre la vie et l'intégrité corporelle (art. 111ss CP), d'un délit contre l'honneur (art. 173ss CP) ou d'une discrimination raciale (art. 261<sup>bis</sup> CP). Aucune modification légale n'est donc nécessaire pour tenir compte de manière appropriée des motivations racistes dans la fixation de la peine.*

- *Régulièrement, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) condamne publiquement les propos et incidents racistes. Comme elle l'a fait au sujet d'une affiche qui, lors des élections au Parlement cantonal bernois au début 2018, s'opposait à l'aménagement de*

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



*places de transit en rabaissant de manière systématique les Gens du voyage (voir <https://www.derbund.ch/bern/kanton/junge-svp-sorgt-mit-zigeunermotiv-fuer-rote-koepfe/story/30351060>).*

*A noter par ailleurs que la CFR examine actuellement de manière prioritaire des possibilités d'action au sujet de la problématique du discours de haine sur Internet. La CFR a aussi thématiqué la question des propos racistes à l'égard des Musulmans en organisant en septembre 2017 un colloque public à l'Université de Fribourg intitulé « Hostilité envers les musulmans: société, médias, politique », en partenariat avec le Centre Suisse Islam et Société de l'Université de Fribourg (CSIS) et le Centre de recherche sur les religions de l'Université de Lucerne (ZRF). Au travers de diverses études et observations du terrain, les intervenants ont mis en lumière l'évolution du discours dans le débat public et le regard actuel porté sur les Musulmans en Suisse.*

- *Le Ministère public du canton de Vaud signale aussi qu'en 2018, deux condamnations ont été prononcées pour discrimination raciale en relation avec des propos tenus à l'encontre de personnes d'origine africaine. Deux autres condamnations ont aussi été prononcées pour révisionnisme. En outre, une procédure est actuellement pendante à la suite de la plainte pénale d'une association à l'encontre d'une politicienne ayant tenu des propos anti-tsiganes. Par ailleurs, dans le canton du Valais, en octobre 2018, un révisionniste a été condamné pour avoir, sur son site Internet, mis en doute l'existence des chambres à gaz nazies.*
- *Certains cantons ont relevé que la proposition de « mécanisme global et immédiat de réaction au plus haut niveau contre tout discours de haine » pourrait s'apparenter à un interventionnisme contraire au principe de séparation des pouvoirs.*

## Recommandations

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

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

*Au sujet de la qualité pour agir des organisations non gouvernementales, voir les précisions apportées au paragraphe no. 67 ci-dessus.*

## **Lutte contre les actes de violence inspirés par la haine**

71. Cent quatre-vingt-neuf manifestations d'antisémitisme<sup>59</sup>, dont six agressions physiques, ont été signalées en 2017, y compris par exemple des bannières sur des ponts d'autoroute incitant à tuer les Juifs. Certains interlocuteurs du Comité consultatif ont aussi évoqué l'agression physique d'un homme portant la kippa par un néonazi dans les rues de Zurich en juillet 2015. L'agresseur a été condamné en mars 2018 à deux ans de prison ferme<sup>60</sup>. Les représentants des communautés juives déplorent également la vente d'éditions non annotées de *Mein Kampf*, qui contribue selon eux à la diffusion de l'antisémitisme. Le Comité consultatif, tout en comprenant les sentiments et les raisons pour s'opposer à la diffusion de ce livre<sup>61</sup>, regrette que cette pratique ne soit pas encadrée par la loi en Suisse. Une motion parlementaire a été déposée devant la Chambre haute du Parlement fédéral (*Ständerat, Conseil des États, Consiglio degli Stati, Cussegl dals Stadis*)<sup>62</sup> en décembre 2016, invitant la Confédération et les cantons à mieux protéger les groupes religieux menacés par le terrorisme et l'extrémisme, et en particulier la communauté juive. Les autorités fédérales ont réagi en constituant des groupes de travail chargés de débattre des mesures à prendre, et du financement nécessaire. Ces groupes de travail comprennent des représentants des communautés juive et musulmane ainsi que des cantons, à qui revient en premier la compétence sur les problèmes de sécurité. Ce processus de consultation a donné lieu à une double solution. D'une part, le Conseil fédéral va publier une ordonnance sur la base de l'article 386 du Code pénal<sup>63</sup>, qui permettra de financer immédiatement les mesures qui pesaient jusqu'ici sur le budget des minorités, y compris les actions de sensibilisation et de formation.

*Précision: les autorités fédérales ont constitué un seul groupe de travail pour discuter d'un concept pour assurer la sécurité des minorités ayant des besoins de protection particuliers.*

*Il faut noter que les autorités cantonales sont également actives pour assurer la sécurité des personnes appartenant à la communauté juive. C'est ainsi que dans le canton de Vaud, dans le cadre de l'opération « Vigipol », les intérêts liés à la communauté israélite - notamment la synagogue et l'école juive - font l'objet d'une attention particulière. A la demande de la communauté israélite, la Police cantonale a procédé à l'analyse sécuritaire des locaux de l'école juive de Lausanne. De même que le canton de Bâle-Ville examine actuellement la possibilité de soutenir des mesures de protection en faveur de la communauté juive. Le Conseil d'État (pouvoir exécutif) a proposé au Parlement cantonal, qui doit encore l'accepter, un concept de soutien, dont une présence policière accrue. Par ailleurs, le canton de Bâle-Ville est en train d'élaborer un plan cantonal de gestion des menaces liées à la radicalisation et au terrorisme.*

<sup>59</sup> Dans la partie germanophone de la Suisse, la FSCI (Fédération suisse des communautés israélites) a enregistré 39 cas : cf. FSCI, rapport annuel 2017, consultable sur : [www.antisemitisme.ch](http://www.antisemitisme.ch) ; dans la partie francophone de la Suisse, 150 cas ont été enregistrés par la CICAD (Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation). Cf. CICAD, rapport annuel 2017, consultable sur : [http://www.cicad.ch/sites/default/files/basic\\_page/pdf/Rapport%20Antise%CC%81mitisme%20en%20Suisse%20romande%202017.pdf](http://www.cicad.ch/sites/default/files/basic_page/pdf/Rapport%20Antise%CC%81mitisme%20en%20Suisse%20romande%202017.pdf).

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

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

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

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

72. D'autre part, une nouvelle loi fédérale devrait être adoptée sur la base de l'article 57.2 de la Constitution fédérale de la Suisse<sup>64</sup>. Il est attendu que les cantons s'engagent davantage, en particulier s'agissant du financement. À l'heure où le présent Avis est adopté, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ne s'est pas encore prononcée sur le sujet. Le Comité consultatif se félicite du dialogue établi entre les autorités et les minorités concernées ainsi que des mesures législatives proposées par le groupe de travail évoqué ci-dessus, mais note avec regret qu'en attendant l'adoption de mesures concrètes, les communautés juives, se sentant de plus en plus vulnérables, ont dû par le passé financer elles-mêmes une partie importante des mesures de sécurité quotidienne.

*Les précisions suivantes peuvent être apportées :*

*Le Conseil fédéral a décidé, en juillet 2018, de cofinancer les frais nécessaires pour assurer la sécurité des minorités ayant des besoins de protection particuliers (notamment les communautés juives, mais aussi musulmanes ainsi que toutes les autres minorités qui présentent un risque accru d'être victimes du terrorisme ou d'autres actes de violence ciblée). Dès 2019, jusqu'à 500'000 francs seront versés chaque année pour financer des mesures d'information, de sensibilisation et de formation. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'élaborer une ordonnance dans ce sens et de la mettre en consultation avant la fin 2018. Cette ordonnance aura une validité de 5 ans. Durant ce laps de temps devra être examinée l'opportunité d'élaborer et d'adopter une nouvelle loi fédérale pour financer les mesures de protection proprement dites sur la base de l'article 57 alinéa 2 de la Constitution fédérale (« La Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure »).*

Recommandation

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

### **Discrimination contre les Roms non-Suisses**

74. Le Comité consultatif a déjà eu l'occasion de relever<sup>65</sup> que nombre de Roms non-Suisses bénéficient des aires de passage aménagées par les autorités suisses. Le projet de plan d'action de la Confédération préconise que leurs besoins soient pris en compte lors de la planification de nouvelles aires d'accueil. Néanmoins, le Comité consultatif relève qu'il arrive que les relations entre les Yéniches et les Sinti/Manouches d'une part, et les Roms, y compris les Roms non-Suisses, d'autre part, soient marquées par des tensions. En particulier, il a été informé de la réticence de la part de certains groupes à l'idée de partager les aires d'accueil ou de séjourner dans une installation déjà utilisée par des Roms non-Suisses, au point que certaines aires sont expressément interdites aux étrangers. Lors de ses discussions avec les

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

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

parties prenantes concernées, le Comité consultatif a été informé que la cause principale de cette réticence est que les Roms non-Suisses se déplacent généralement en grands groupes, et ont donc des besoins différents en termes d'aires d'accueil. Le Comité consultatif estime que lorsqu'il apparaît opportun de réserver une installation donnée à des groupes de taille plus restreinte, c'est la taille du groupe plutôt que la citoyenneté des personnes qui devrait constituer le critère pour limiter l'accès à l'aire d'accueil. Le Comité consultatif se félicite du soutien apporté par les autorités fédérales à des projets de médiation visant à améliorer les relations entre les différents groupes ayant choisi des modes de vie itinérants, quelle que soit leur citoyenneté ou leur appartenance ethnique ; cependant, il déplore que nombre de sites soient expressément interdits aux Roms non-Suisses. Il déplore également une tendance similaire, dans les propos politiques comme officiels, à distinguer les « Gens du voyage » suisses et étrangers, au risque d'inciter au rejet des étrangers.

*Comme remarque préalable, il faut mentionner que le titre de ce chapitre devrait être intitulé « Discrimination contre les Roms itinérants (non-suisses) ». En effet, il est ici question des Roms d'origine étrangère qui ont un mode de vie itinérant et qui, durant la belle saison, voyagent en Suisse. Quant aux Roms suisses, ils sont en majeure partie sédentaires.*

*Il faut ensuite préciser que la différence qui est parfois faite par certains cantons et communes entre aires d'accueil fréquentées par des Suisses ou par des étrangers est d'abord liée à la taille des groupes. En effet, les Gens du voyage étrangers voyagent souvent en groupes plus importants que les Gens du voyage suisses. Cette différence est aussi liée à la pratique et à la volonté des Gens du voyage eux-mêmes car ils ne souhaitent pas se côtoyer, comme cela est relevé par le Comité consultatif lui-même et comme cela est rappelé par plusieurs cantons. Cela peut avoir comme conséquence que des places de qualité, comme la nouvelle aire de transit de la Joux-des-Ponts dans le canton de Fribourg, ne sont pas utilisées par les Gens du voyage suisses, qui pourtant manquent d'aires de passage pour les haltes de la saison d'été. C'est pourquoi la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » est d'avis que, pour éviter les conflits et assurer un nombre suffisant d'aires de passage aussi bien pour les nomades étrangers que pour les nomades suisses, il peut être justifié, dans certains cas, d'aménager des aires séparées.*

*Selon une position de l'Union nomade suisse de novembre 2018, les cantons ne devraient pas aménager des aires d'accueil mixtes car cela génère des conflits et ne respecte pas les droits, besoins et cultures des différents groupes itinérants. L'Union nomade suisse appelle les cantons à ne plus réaliser d'aires d'accueil mixtes.*

*Le canton de Bâle-Ville relève que l'aire de passage située sur son territoire, qui a été installée sur un site définitif en novembre 2018, est ouverte - et continuera à l'être - aux Gens du voyage aussi bien étrangers que suisses. Ce projet est critiqué par l'Union nomade suisse.*

*Il faut noter que la nouvelle loi du 2 février 2018 sur le « stationnement des communautés nomades » du canton de Neuchâtel, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2018, qui fait la différence entre les aires d'accueil pour les communautés suisses et celles pour les communautés étrangères, a fait l'objet d'un avis de droit mandaté par la Commission fédérale contre le racisme (CFR) au sujet de sa conformité avec le droit constitutionnel et le droit international. Une critique qui y est avancée est notamment que la réglementation différenciée qui est faite entre nationaux suisses et étrangers serait non justifiée et constitutive d'une discrimination fondée sur la nationalité. Un recours a été déposé en avril 2018 auprès du Tribunal fédéral afin de demander un contrôle abstrait de cette loi. Il est actuellement pendant.*

*La médiatrice pour les Gens du voyage du canton du Tessin, selon une expérience de plus de 10 ans, relève que pour éviter l'augmentation de manifestations d'intolérance envers les Yéniches et Sinti/Manouches, des distinctions entre Gens du voyage suisses et étrangers peuvent être nécessaires, compte tenu de leurs différences historiques et culturelles, ainsi que des contacts différents qu'ils entretiennent avec la population locale.*

*Le canton du Jura relève que la gestion des aires n'est pas similaire selon qu'il s'agisse d'accueillir des Gens du voyage étrangers ou suisses. En outre, la distinction qu'entend faire le canton du Jura entre une petite aire de passage pour les nomades suisses et une grande aire de transit pour les groupes étrangers répond à la demande exprimée par les Gens du voyage suisses.*

## Recommandation

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

*Il faut relever que les autorités fédérales n'ont pas la compétence de « revoir les mesures prises [par les cantons/communes] pour interdire l'utilisation de certaines aires d'accueil par les Roms non-Suisses ». En revanche, les autorités fédérales soutiennent des projets de sensibilisation et de médiation visant à réduire les conflits entre les différentes communautés qui ont un mode de vie itinérant.*

## Article 8 de la Convention-cadre

### **Droit d'expression des convictions religieuses**

76. La loi fédérale de 2005 sur la protection des animaux, entrée en vigueur en septembre 2008, dispose dans son article 21 que les mammifères ne peuvent être abattus que s'ils sont étourdis avant d'être saignés (article 21.1). Le Conseil fédéral peut également prescrire l'étourdissement pour l'abattage d'autres animaux (article 21.2) et spécifier les méthodes d'étourdissement autorisées (article 21.3) ; il fixe aussi les exigences auxquelles doivent satisfaire la formation initiale et continue du personnel des abattoirs. L'importation de viande halal et kasher est néanmoins autorisée ; elle est soumise à des taxes à l'importation dont le taux est inférieur à celui des taxes à l'importation d'autres produits à base de viande. En décembre 2015, une initiative parlementaire<sup>66</sup> a invité à un renforcement des contrôles sur l'importation de viande halal, invoquant l'existence d'une discrimination vis-à-vis des entreprises importatrices de la viande sans bénéficier du taux inférieur de taxation. Si le texte d'origine de l'initiative ne fait mention que de la viande halal, le Comité consultatif a été informé par les autorités suisses que l'initiative pourrait affecter la viande kasher comme la viande halal. À l'heure où le présent Avis est adopté, l'initiative est encore en discussion à la Chambre basse du Parlement (*Nationalrat, Conseil National, Consiglio Nazionale, Cussegl*

---

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

*Naziunal*). Les autorités ont également confirmé que les communautés juive et musulmane étaient consultées dans la phase préliminaire du processus parlementaire.

*Selon son communiqué de presse du 17 août 2018, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a poursuivi ses travaux concernant la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 15.499 "Importation de viande halal provenant d'abattages sans étourdissement". Elle a notamment décidé d'examiner si le système d'attribution des parts de contingents d'importation de viande pouvait être modifié.*

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

#### Recommandation

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

## Article 9 de la Convention-cadre

### Accès aux médias

79. L'opérateur de service public de radiodiffusion et de télévision SRG-SSR<sup>67</sup> assure, exclusivement dans les langues minoritaires, les émissions de plusieurs stations de radio et chaînes de télévision, dont trois stations de radio respectivement pour les régions francophone et italophone, deux chaînes de télévision respectivement pour les régions francophone et italophone, ainsi que des programmes pour la région romanchophone. L'accord de licence actuel de la SRG-SSR arrive à échéance le 31 décembre 2018 et sera reconduit. Les conditions de cette reconduction ont été remises en cause par une initiative (connue sous le nom de « No Billag ») lancée en décembre 2015, qui visait la fin du service public audiovisuel et de tout soutien financier public aux services de radiodiffusion et de télévision. La redevance annuelle s'élevait à 451 francs suisses en 2018 et s'élèvera à 365 francs suisses en 2019. Elle correspond à environ 75 % du financement de la SRG-SSR en 2018. On a donc pu considérer que cette initiative mettait à l'épreuve la solidarité en Suisse, le système existant faisant payer la majorité linguistique pour la diffusion de programmes en langues minoritaires. Les votations se sont déroulées le 4 mars 2018 et l'initiative a été rejetée à 71,6 % (avec un taux de participation de 54 %). Ce résultat souligne le soutien de la population

---

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

suisse au service public audiovisuel, y compris aux programmes destinés aux personnes appartenant aux minorités nationales. Des représentants du gouvernement ont informé le Comité consultatif qu'en vertu du nouvel accord de licence pour 2019-2022, la SRG-SSR devra poursuivre ses efforts pour promouvoir les échanges linguistiques entre les groupes linguistiques, mais aussi assurer la diffusion de ses programmes sur les échanges interrégionaux non plus seulement de nuit, mais également aux heures de forte audience.

*Au sujet de la SRG/SSR et de sa concession, voir les précisions apportées ci-dessus au paragraphe no. 24.*

*L'initiative «No Billag» ne visait pas «la fin du service public audiovisuel» comme mentionné ci-dessus, mais proposait seulement de supprimer la redevance nationale de radio et de télévision perçue par la société Billag sur mandat de la Confédération. Mais il est vrai que l'acceptation de cette initiative aurait pu entraîner la fin du service public audiovisuel suisse et aurait eu pour résultat une modification radicale du paysage suisse des médias. Le changement de la redevance annuelle de 451 francs à 365 francs dès 2019 est dû au fait que l'on passera d'une redevance liée à la possession d'un appareil à une redevance générale par ménage.*

80. Le Comité consultatif a été informé qu'une nouvelle loi fédérale sur les médias va être élaborée pour remplacer la loi fédérale sur la radio et la télévision, notamment dans le but de promouvoir la diffusion de contenus du service public sur internet. La stratégie adoptée pour préparer la loi, qui sera élaborée entre autres avec des représentants des minorités linguistiques, devrait aussi concerner la presse écrite. Le Comité consultatif a également été informé que le gouvernement du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni a accepté le 1<sup>er</sup> mai 2018 une motion parlementaire<sup>68</sup> demandant l'élaboration d'un rapport sur l'avenir des politiques concernant les langues et les médias dans le canton.

*La nouvelle loi sur les médias électroniques (LME) couvrira tous les services télévisuels suisses, de même que tous les types de services audio et audio-visuels contribuant aux buts de service public. En revanche, en l'absence pour cela d'une disposition constitutionnelle, le projet de LME ne prévoit pas d'aide directe aux médias de la presse écrite en tant qu'acteurs numériques.*

81. L'agence de presse *Agence Télégraphique Suisse* (ATS) a créé un poste de correspondant italoophone dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni au début de l'année 2017<sup>69</sup>. Le Comité consultatif salue l'introduction d'un service de médias local dans la partie italoophone du canton dans le but d'améliorer l'information fournie par ces médias et d'augmenter les informations en italien sur les autres parties du canton. Il a aussi relevé avec intérêt qu'une étude juridique menée par l'*Università della Svizzera italiana*<sup>70</sup> semble indiquer qu'un temps d'antenne insuffisant est consacré, à la RSI (*Radiotelevisione svizzera di lingua italiana*, branche italoophone de la SRG-SSR), aux programmes portant sur le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni et sur d'autres régions linguistiques, ce qui ne serait pas conforme au mandat de la SRG-SSR, un temps d'antenne trop important étant par ailleurs attribué à des informations relatives au Ticino.

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

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

<sup>69</sup> Rapport étatique, paragraphe 123.

<sup>70</sup> Non publiée, mais transmise au Secrétariat de la Convention-cadre.

*La SRG-SSR est pleinement consciente du déséquilibre existant entre les informations de la RSI consacrées au Tessin et celles relatives au canton des Grisons. Elle développe actuellement plusieurs mesures pour remédier à ce problème.*

82. L'unique quotidien publié en romanche, *La Quotidiana*, compte environ 4 000 abonnés. Son financement n'est pas en mesure d'assurer sa pérennité<sup>71</sup>. Pour l'année 2018, la Confédération, le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni, *Lia Rumantscha* et l'agence de presse romanchophone ANR ont soutenu sa diffusion par un don conjoint de 200 000 francs suisses. Son éditeur a néanmoins fait appel aux autorités pour qu'elles lui consentent une aide plus importante, faute de quoi le journal pourrait cesser d'être publié<sup>72</sup>. *Lia Rumantscha* a soumis en parallèle à l'Office fédéral de la culture un projet de mise en place d'une nouvelle structure, qui inclurait la branche romanche de la SRG-SSR et pourrait publier des informations en langue romanche et les partager auprès des producteurs de médias.

*Le projet en faveur de La Quotidiana suit son cours. Il a pour but d'assurer, dès 2020, un paysage des médias en langue romanche qui soit diversifié. Jusqu'à la fin 2019, La Quotidiana paraîtra dans son format actuel.*

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

*Compte tenu de la liberté des médias garantie par la Constitution fédérale (article 17 Cst.) et des principes constitutionnels d'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que d'autonomie dans la conception des programmes (article 93 alinéa 3 Cst.), les autorités fédérales ne peuvent pas imposer aux fournisseurs de médias des contenus concrets au sujet de certains groupes de la population. Seuls des mandats de prestation abstraits peuvent actuellement être prescrits aux fournisseurs de médias qui bénéficient de la redevance de radio et télévision. C'est ainsi que la SRG-SSR, selon son mandat d'intégration, doit veiller à aussi prendre en considération les Yéniches et les Sinti/Manouches dans sa programmation.*

*Il faut relever que, grâce aux efforts de sensibilisation accrus des minorités, soutenues en cela par les autorités, la couverture médiatique au sujet des communautés yéniches et sinti/manouches est devenue plus favorable. A titre d'exemple, la dernière édition de la « Feckerchilbi », fête traditionnelle des Yéniches avec les Sinti/Manouches, qui a eu lieu à Fribourg en août 2018 avec le soutien des autorités cantonales et communales ainsi que de*

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

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

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



*l'Office fédéral de la culture (OFC), a trouvé un large écho positif dans les médias locaux ainsi qu'auprès de la radio et de la télévision nationales. Cela a été l'occasion de sensibiliser la population aux traditions et au mode de vie des Suisses méconnus que sont les Yéniches et Sinti/Manouches.*

*Enfin, il faut signaler la sortie sur les écrans helvétiques en été 2017 du film/documentaire « yéniche sounds »/« unerhört jenisch », soutenu par l'OFC. En compagnie du chanteur suisse d'origine yéniche Stephan Eicher, le public part à la découverte de l'histoire et de la culture des Yéniches, en particulier de leurs traditions musicales qui ont eu une influence déterminante sur le folklore suisse. Avec le soutien des autorités de certains cantons comme celui des Grisons, de Berne et Fribourg, ce film a été projeté sur des aires d'accueil pour les Gens du voyage ou lors de manifestations destinées à sensibiliser la population locale à la culture yéniche.*

## Recommandations

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

*Au sujet de la SRG/SSR et de sa concession, voir les précisions apportées ci-dessus au paragraphe no. 24.*

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

*Les nuances suivantes doivent être apportées concernant cette recommandation:*

*D'une part, cette recommandation ne peut s'adresser qu'aux autorités fédérales car, selon l'article 93 de la Constitution fédérale, « la législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève de la compétence de la Confédération ».*

*D'autre part, cette recommandation est formulée trop largement car les autorités fédérales peuvent seulement être appelées, en conformité avec la liberté constitutionnelle des médias et le principe constitutionnel d'indépendance des médias, à mettre en place des conditions favorables à la diffusion de contenus audio et audiovisuels au sujet de la culture et du mode de vie des Yéniches et des Sinti/Manouches.*

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

*A nouveau, pour les motifs exposés au paragraphe no. 85 ci-dessus, cette recommandation ne peut s'adresser qu'aux autorités fédérales.*

## Article 10 de la Convention-cadre

### Promotion et usage des langues minoritaires au niveau fédéral

87. La loi fédérale sur les langues traite à la fois le multilinguisme au niveau fédéral et la diversité linguistique dans l'ensemble de la société. Son article 6 garantit le droit de chacun de s'adresser à une autorité fédérale dans la langue officielle de son choix, et de se voir répondre dans cette même langue. Les romanchophones peuvent s'adresser aux autorités fédérales dans la version du romanche de leur choix, et il leur est répondu en *rumantsch grischun*. Le Conseil fédéral peut néanmoins restreindre ce choix parmi les langues officielles s'agissant d'échanges avec des administrations dont les activités sont limitées à une région déterminée. Le Comité consultatif observe que dans la pratique la politique de multilinguisme est bien appliquée dans l'administration fédérale.

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

*Il faut préciser que, selon l'article 54 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF) (et non pas la loi fédérale sur les langues comme mentionné), la procédure devant cette instance est conduite dans l'une des langues officielles suisses (allemand, français, italien, rumantsch grischun), en règle générale dans la langue de la décision attaquée. Si les parties utilisent une autre langue officielle, celle-ci peut être adoptée.*

*En dehors des registres (résumés) des arrêts principaux du Tribunal fédéral, qui sont toujours disponibles en allemand, en français et en italien, le Tribunal fédéral n'effectue pas de traductions. Certaines revues juridiques spécialisées s'en chargent toutefois. C'est ainsi que la revue le « Journal des Tribunaux » (JdT) vise essentiellement à faire connaître au monde des juristes francophones les arrêts du Tribunal fédéral publiés en langue allemande ou italienne, sous forme de traductions parfois résumées.*

*La Chancellerie fédérale (ChF) qui, selon la loi fédérale sur les langues, est responsable des publications officielles en romanche, est ouverte à examiner avec le Tribunal fédéral la possibilité de traduire en romanche les arrêts qui concernent les droits des personnes de langue romanche, du moins les registres de ces arrêts.*

### Recommandation

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

dans d'autres langues nationales des principaux arrêts du Tribunal fédéral concernant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales.

*Au sujet de la première partie de cette recommandation, il faut préciser que le droit de s'adresser aux autorités fédérales dans sa propre langue ne concerne que les locuteurs des quatre langues officielles de la Suisse, selon ce qui est prévu à l'article 6 de la Loi fédérale sur les langues, et non pas, selon la formulation utilisée dans cette recommandation, « les personnes appartenant aux différentes communautés linguistiques ».*

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

90. La loi cantonale sur les langues<sup>74</sup>, entrée en vigueur en 2008, contient des dispositions sur l'usage des trois langues officielles du canton, soit l'allemand, l'italien et le romanche. Elle dispose que chacun peut s'adresser aux autorités cantonales dans la langue officielle de son choix (article 3.2) et en recevoir une réponse dans cette même langue (article 3.3). Au Parlement cantonal, les parlementaires peuvent prendre la parole dans la langue officielle de leur choix (article 4.1) et demander la traduction de tout document dans une langue officielle qu'ils/elles comprennent (article 4.2). S'agissant des tribunaux cantonaux, les juges peuvent choisir la langue officielle de leur choix à l'oral (article 7.2), mais la langue utilisée lors de la procédure écrite est celle de la décision ou de la partie attaquée (article 8), sauf si les parties se sont accordées pour utiliser une autre langue (article 7.5). Cependant, si une partie ne comprend pas la langue utilisée, elle peut demander une traduction qui est effectuée sans frais (article 7.4). Au niveau régional<sup>75</sup>, si la région n'a qu'une langue officielle c'est celle-ci qui sera utilisée pour la procédure, l'audience et la décision (article 9), tandis que si la région est plurilingue les parties peuvent s'accorder pour utiliser l'une de ses langues officielles pour la procédure écrite, l'audition ayant lieu dans la langue de la décision ou de la partie attaquée (article 10).

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

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

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

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

*Le canton des Grisons apporte le rectificatif suivant : deux juges italophones siègent pour l'un au tribunal cantonal, pour l'autre au tribunal administratif cantonal.*

#### Recommandation

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

## Article 11 de la Convention-cadre

### Indications topographiques et autres panneaux et inscriptions bilingues ou trilingues

94. Conformément à l'article 49 de l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière, les panneaux indiquant le nom de la commune ou de la localité sont dans la langue officielle de la commune concernée. Dans les communes bilingues, c'est la langue parlée par la majorité des habitants qui est choisie ; cependant une langue minoritaire doit être ajoutée lorsque la minorité linguistique concernée représente au moins 30 % des habitants. Dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni, l'article 8 de l'ordonnance cantonale sur les langues<sup>76</sup> prévoit, dans le respect de l'application des dispositions fédérales mentionnées ci-dessus, que les indications topographiques doivent être rédigées dans les langues officielles respectives de la commune concernée. Le Comité consultatif a été informé par certains de ses interlocuteurs que dans les communes bilingues, il arrive que la pratique diverge de l'ordonnance cantonale et que la langue apparaissant sur les panneaux ou les inscriptions topographiques soit celle de la majorité des habitants du quartier de la commune concernée ; de ce fait la langue peut varier d'un quartier à l'autre à l'intérieur d'une même commune.

95. Le Comité consultatif salue la possibilité prévue par la loi d'indiquer sur les panneaux des noms de communes dans une langue minoritaire ; néanmoins, il rappelle que l'article 11 de la Convention-cadre s'applique aussi à d'autres indications topographiques telles que les panneaux des rues. Il tient à réitérer son opinion, selon laquelle « tout seuil numérique fixé en tant que condition préalable pour appliquer certains droits minoritaires devrait être interprété avec souplesse (...) sous peine de faire peser sur les personnes appartenant à la minorité nationale considérée une obligation indirecte de s'identifier pour que l'accès à certains droits

---

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

soit maintenu. Dans le même temps, la décision individuelle de s'identifier ou de ne pas s'identifier à telle ou telle minorité doit être respectée par les autres personnes qui déclarent leur appartenance au même groupe et qui ne doivent pas non plus exercer de quelconques pressions. »<sup>77</sup>. Dans ce contexte, le Comité consultatif estime que la pratique courante procède d'une application étroite du principe de territorialité et que le pourcentage fixé pour l'implantation de panneaux en deux langues est indûment trop élevé.

*Il convient d'abord de rappeler que les cantons sont compétents pour déterminer leurs langues officielles (cf. art. 70 al. 2 Cst.) et que les autorités fédérales ne peuvent pas leur imposer, ainsi qu'aux communes de promouvoir l'usage d'indications topographiques bilingues ou trilingues. Néanmoins, il faut relever que l'article 49 de l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière est interprété de manière souple par certaines communes de cantons plurilingues. Tel est le cas de la ville de Fribourg, où les panneaux des rues sont libellés en français et en allemand, bien que la minorité germanophone n'y représente que 21 %. De même, en 2012, avec le soutien financier du canton, la ville de Fribourg a installé de nouveaux panneaux «Fribourg-Freiburg» à l'entrée de sa gare, ajoutant l'allemand au français. La ville de Murten/Morat, dans le canton bilingue de Fribourg, a aussi installé dans sa gare des panneaux «Murten-Morat», bien que le pourcentage de citoyens parlant français soit de 15%.*

## Recommandation

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

## Article 12 de la Convention-cadre

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

97. Le projet de plan d'action de la Confédération<sup>78</sup> (cf. également articles 5 et 15) reconnaît la nécessité de concilier le droit à l'éducation avec le droit à choisir un mode de vie itinérant, mais il souligne également la compétence limitée de la Confédération dans le domaine de l'éducation, qui limite son champ d'action au financement de projets pilotes. Le

---

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

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

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

*Il faut préciser que le rapport et le projet de Plan d'action de la Confédération ne rappellent pas que « les violations des droits de l'homme dont ont été victimes par le passé les personnes aux modes de vie itinérants sont toujours présentes ». Ce que dit le rapport/projet de Plan d'action, parmi les recommandations du groupe de travail, c'est que les représentants de la communauté yéniche nomade restent marqués par l'expérience traumatisante de l'action « Enfants de la grand route » et sont méfiants par rapport aux offres de soutien de la Confédération relatives à l'éducation de leurs enfants.*

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

*Les précisions suivantes peuvent être apportées :*

- *Le projet « Lernen unterwegs » est financé par le canton et la ville de Berne, non pas par la Confédération.*
- *Un projet pilote dans le même sens que « Lernen unterwegs » est à l'étude dans un autre canton.*
- *L'Office de l'enseignement obligatoire du canton de Zurich traite de manière proactive la question de l'enseignement des enfants des familles au mode de vie itinérant. Les communes du canton ont été informées que la scolarisation de ces enfants doit pouvoir intervenir sans délai dès le premier jour de leur séjour dans le canton, même en cas de séjour de courte durée. Le Secteur « pédagogie interculturelle » suit cette thématique de près et propose des mesures complémentaires lorsqu'elles sont nécessaires. Le canton de Zurich relève également que sur son territoire, en ce qui concerne la formation professionnelle, des solutions individuelles flexibles peuvent être trouvées pour les jeunes des familles itinérantes. Le canton des Grisons relève également que sur son territoire, la scolarisation*

*des enfants de familles itinérantes est traitée avec flexibilité et se déroule en principe sans problème.*

- *Le canton de Vaud relève que s'il n'existe pas de gymnase itinérant, ni de possibilité de suivre un cursus gymnasial cantonal de façon itinérante (on-line par exemple), un jeune appartenant à la communauté des Gens du voyage a la possibilité de préparer, en candidat libre, un examen suisse de maturité fédérale, organisé par le Secrétariat d'Etat (fédéral) à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Dans le domaine de la formation professionnelle, de compétence essentiellement fédérale, aucune possibilité de formation professionnelle itinérante n'existe actuellement. Mais, sur la base de l'article 32 de l'Ordonnance fédérale sur la formation professionnelle (OFPr), une personne de plus de 22 ans et pouvant justifier de 5 ans de pratique professionnelle, par exemple acquise au gré d'une itinérance, peut se présenter aux procédures vaudoises de qualification.*

99. Les représentants de la communauté yéniche ont également fait part au Comité consultatif de l'absence des cultures et de l'histoire yéniches dans les programmes scolaires et les manuels publiés par les cantons. Le groupe de travail chargé d'élaborer le plan d'action de la Confédération a lui aussi souligné dans sa dernière version du texte la nécessité de mentionner les cultures yéniches<sup>79</sup>. Le Comité consultatif relève notamment l'importance d'inclure dans les programmes scolaires l'histoire de l'oppression et des violations des droits de l'homme qui ont eu lieu dans le passé, afin de promouvoir une meilleure compréhension des identités et des cultures yéniches par la majorité.

*Il faut noter que ce sont non seulement les représentants des Yéniches, mais aussi ceux des Sinti/Manouches et Roms qui souhaitent que leur histoire et leur culture soient intégrées dans les programmes et les manuels scolaires. C'est pourquoi, parmi les mesures de la Confédération, le futur Plan d'action prévoit de soutenir des projets visant à mettre sur pied des leçons consacrées à l'histoire et à la culture de ces trois communautés.*

*Un tel projet est actuellement en cours de développement. Il s'agit de celui porté par l'association « Radgenossenschaft der Landstrasse », en collaboration avec les éditions scolaires du canton de Zurich, en vue de la réalisation d'un outil didactique sur les Yéniches, Sinti et Roms, dont le titre sera „Jenische, Sinti, Roma - unbekannte Minderheiten in der Schweiz. Ein Lehrmittel”. Ce sera un moyen d'enseignement en langue allemande qui racontera aux élèves des écoles de la 4<sup>ème</sup> à la 6<sup>ème</sup> classe l'histoire de ces minorités : qui sont-elles ? Comment vivent-elles et travaillent-elles, etc. ? Ce projet est soutenu par l'Office fédéral de la culture (OFC) à hauteur de 30'000 frs.*

*Plusieurs cantons alémaniques relèvent aussi que le programme scolaire « Lehrplan 21 » (école obligatoire), en phase d'introduction dans les cantons alémaniques, devrait être l'occasion de thématiser la sensibilisation à la culture et à l'histoire des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms.*

## Recommandation

100. Le Comité consultatif appelle les autorités cantonales à poursuivre le développement de solutions d'enseignement et d'apprentissage flexibles et adaptées aux personnes aux modes de vie itinérants, et à associer les familles concernées au développement de nouveaux projets,

---

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

afin de garantir et concilier le droit des enfants à l'éducation et le droit de choisir un mode de vie itinérant. Le Comité consultatif appelle les autorités cantonales, dans tous les cantons, à inclure les cultures et l'histoire yéniches dans les programmes et les manuels scolaires afin de promouvoir auprès du grand public la diversité et l'intégration sociétale, et de sensibiliser et développer l'acceptation des modes de vie itinérants.

*Ce sont la culture et l'histoire non seulement des Yéniches, mais aussi des Sinti/Manouches et des Roms qui devraient être intégrées dans les programmes et les manuels scolaires.*

## **Article 14 de la Convention-cadre**

### **Enseignement des langues minoritaires, et dans les langues minoritaires**

101. Dans les écoles primaires et secondaires, l'enseignement est assuré dans la langue officielle du canton (cf. également article 12). Dans les cantons bilingues ou trilingues, l'enseignement est assuré dans la langue officielle de la commune, conformément au principe de territorialité. La gestion des écoles relève de la compétence des cantons ; elle est généralement assurée par une unité administrative au niveau infra-cantonal, qui couvre une ou plusieurs commune(s). Lorsque cette unité couvre plusieurs communes aux langues officielles différentes ou comprend des municipalités bilingues, le libre accès à une école publique assurant l'enseignement dans l'une ou l'autre langue doit être assuré à chacun. Si la situation ne le permet pas, les autorités peuvent autoriser un(e) élève, pour des raisons liées à sa langue, à s'inscrire dans une école établie en dehors de la zone administrative où il/elle habite. L'enseignement secondaire (de deuxième niveau) n'est pas toujours disponible dans les langues minoritaires. Ainsi en est-il par exemple de l'italien dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni, bien qu'il s'agisse de l'une des trois langues officielles du canton. Le Comité consultatif rappelle qu'il est nécessaire, si l'on veut développer l'usage d'une langue minoritaire comme un atout aussi bien pour ses locuteurs que pour la société dans son ensemble, qu'il y ait une continuité dans l'accès à l'enseignement assuré dans ces langues minoritaires, comme dans l'accès à l'apprentissage de ces langues, et ce entre tous les niveaux du système scolaire, de la maternelle aux études supérieures et à la formation pour les adultes<sup>80</sup>.

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

---

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



11 ans). L'ordre dans lequel les langues « étrangères » sont enseignées fait l'objet d'une décision coordonnée au niveau régional, mais des critères de qualité et de développement sont mis en place pour respecter la stratégie globale adoptée au niveau national (c'est-à-dire inter-cantonal).

103. Le Comité consultatif prend note des initiatives parlementaires ayant pour objectif la sauvegarde de l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire, et note que le Conseil fédéral a organisé en 2016 une consultation sur un projet de révision de la loi fédérale sur les langues, dans le but de rendre obligatoire au primaire une deuxième langue nationale, garantissant ainsi que les enfants appartenant à des minorités nationales puissent apprendre leur langue au primaire lorsqu'ils résident en dehors des zones traditionnellement habitées par des personnes appartenant à leur minorité. Cependant, le Conseil fédéral, considérant que le moment choisi n'était pas opportun, a mis fin à ce processus.

*Il faut préciser que le projet de révision de la loi fédérale sur les langues ne garantissait pas que « les enfants appartenant à des minorités nationales puissent apprendre leur langue au primaire lorsqu'ils résident en dehors des zones traditionnellement habitées par des personnes appartenant à leur minorité ». Le Conseil fédéral a suspendu ce processus de révision de la loi fédérale sur les langues partant du constat qu'aucun canton ne s'est, pour l'instant, éloigné du modèle d'enseignement des langues nationales à l'école primaire (à ce sujet voir le commentaire ci-dessous ad para. no. 105).*

104. Le Comité consultatif relève aussi l'intention du Conseil fédéral, exprimée dans le Message culture 2016-2020, de promouvoir la langue et les cultures italiennes à l'extérieur du canton du Ticino et des zones italophones du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni, et de faire de même pour le romanche d'ici 2021. La moitié des italophones et un tiers des romanchophones<sup>81</sup> résident à l'extérieur des cantons traditionnellement habités par des personnes appartenant à ces groupes linguistiques (soit Ticino et Graubünden/Grischun/Grigioni pour les italophones et Graubünden/Grischun/Grigioni pour les romanchophones), en particulier dans les grandes villes. Le Comité consultatif observe à ce propos qu'une école cantonale dispensant des apprentissages en français a été établie à Bern/Berne en vertu de la loi fédérale de 1981<sup>82</sup>. Aussi, comme les autorités suisses en sont bien conscientes, une approche strictement territoriale des droits des minorités ne saurait-elle refléter et satisfaire convenablement les besoins des personnes appartenant à des minorités dans une société moderne, dynamique et mobile. À ce propos, le Comité consultatif se félicite des efforts déployés par les autorités pour s'adapter aux évolutions de la société et pour promouvoir les droits des minorités linguistiques au-delà de leurs zones d'implantation traditionnelles, en particulier par le biais du Message culture.

*Le canton des Grisons relève qu'il a pour pratique de soutenir l'enseignement en italien et romanche et de ces langues en dehors des zones traditionnellement habitées par les personnes italophones ou romanchophones. C'est ainsi que l'art. 20 para. 2 de la loi cantonale grisonne sur les langues prévoit que : «dans les communes germanophones ou plurilingues, sur demande d'une commune, le gouvernement peut autoriser qu'il soit institué*

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

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

*une école bilingue dans le but de préserver une langue traditionnelle». En outre, la Direction de l'instruction publique du canton des Grisons entretient un dialogue continu avec les organisations faïtières pour la défense des langues minoritaires, à savoir la Lia Rumantscha et Pro Grigioni Italiano.*

*Plusieurs cantons, dont Zurich, Argovie et Bâle-Ville, relèvent qu'ils ne connaissent pas de demande de soutien pour des cours de langue et culture d'origine (LCO) en romanche, contrairement à ce qui est le cas pour l'italien. Le canton de Thurgovie mentionne que plusieurs communes sur son territoire organisent des échanges avec des élèves romanchophones.*

*Plusieurs cantons, situés en dehors des zones traditionnellement habitées par des italophones, offrent des cours d'italien au niveau de l'enseignement secondaire I ou II. Tel est le cas des cantons d'Argovie et de Zurich, où le « liceo artistico » permet en outre d'obtenir une maturité fédérale bilingue avec l'italien. Dans le canton de Thurgovie aussi, il est possible de faire une maturité fédérale bilingue allemand-italien. Dans les cantons de Saint-Gall, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Intérieures par exemple, au niveau du secondaire I, l'italien est enseigné comme branche facultative, alors qu'au niveau du secondaire II, il est enseigné comme discipline fondamentale parmi les options obligatoires*

*En ce qui concerne le soutien à l'italien, le Message culture 2016-2020 donne la priorité à la formation et à l'enseignement, en particulier pour renforcer les mesures de sensibilisation et les projets culturels dans les écoles, le développement de matériel didactique en langue italienne et les programmes de maturité bilingue avec l'italien. En 2016 et 2017, l'Office fédéral de la culture (OFC) a soutenu au total 12 projets pour un montant total de l'145'000 francs. En ce qui concerne le romanche, des mesures en faveur de sa promotion en dehors du territoire où il est parlé (notamment dans les régions germanophones et italophones du canton des Grisons et dans les villes suisses qui comptent la diaspora romanche) sont à l'étude et seront proposées à partir de l'année 2020. Il s'agira essentiellement de mesures dans le domaine de l'enseignement, notamment d'une amélioration des conditions encadrant l'enseignement des langues et d'une nouvelle offre d'enseignement en romanche pour les enfants en âge préscolaire et scolaire.*

105. Le Comité consultatif relève l'existence d'une série d'initiatives populaires récentes ayant comme objectif de restreindre le nombre de langues obligatoires à l'école primaire, telles que l'initiative « Une seule langue étrangère à l'école primaire » dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni. Cette initiative cherche à limiter l'apprentissage des langues « étrangères » à l'école primaire à une langue obligatoire unique, à savoir l'anglais dans les communes germanophones du canton et l'allemand dans les communes italophones ou romanchophones. Une décision du Tribunal fédéral<sup>83</sup> a déclaré cette initiative recevable car conforme à la législation cantonale, mais le Comité consultatif reste préoccupé par le risque que certaines personnes appartenant à des minorités nationales se voient ainsi privées de leur possibilité d'apprendre leur langue à l'école primaire. Les autorités fédérales suivent de près tout développement en la matière et continuent à promouvoir le multilinguisme, notamment en accordant d'importantes aides financières aux programmes d'échange<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Tribunal fédéral suisse, arrêt du 3 mai 2017, affaire n° 1C\_267/2016.

<sup>84</sup> Rapport étatique, paragraphe 137.

*Le 23 septembre 2018, l'initiative populaire cantonale « une seule langue étrangère à l'école primaire » a été rejetée dans le canton des Grisons. Les citoyens l'ont refusée de manière nette, avec 65.19 % des voix.*

*Jusqu'ici, toutes les tentatives pour passer de deux à une seule langue étrangère enseignée à l'école primaire ont donc échoué en votations populaires ou dans les parlements cantonaux.*

## Recommandations

106. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales et cantonales à permettre l'accès à l'enseignement en italien et en romanche, et à l'enseignement de ces langues, à l'extérieur des zones traditionnellement habitées par les personnes appartenant à ces minorités, notamment dans les grandes villes. Le Comité consultatif appelle les autorités du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni à engager le dialogue avec les représentants des minorités concernées et à évaluer les besoins des romanchophones et des italophones en termes d'éducation secondaire (de deuxième niveau) dans leur langue minoritaire respective.

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

*Au sujet de cette recommandation, il faut citer un développement positif dans le canton bilingue de Fribourg (français/allemand). En septembre 2018, le Parlement cantonal a accepté un postulat invitant le Conseil d'État (pouvoir exécutif) à promouvoir le « Label du bilinguisme » dans l'administration cantonale. Il s'agit de développer les mesures qui sont déjà prises (cours de langues notamment), avec pour objectif que les Fribourgeois puissent avoir la possibilité d'avoir des contacts avec les autorités dans la langue officielle de leur choix. A noter que la ville de Fribourg (capitale cantonale) a également décidé, en octobre 2018, de créer une Commission permanente du bilinguisme, qui sera appelée à proposer des mesures, notamment pour favoriser l'engagement de personnes bilingues au sein de l'administration communale et pour encourager le personnel de la ville à améliorer ses connaissances de la langue partenaire.*

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

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

la reconnaissance des diplômes, la Confédération peut légiférer pour assurer cette harmonisation<sup>85</sup>.

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

110. Le Comité consultatif rappelle que « [s'agissant des supports pédagogiques], comme il est important que le contenu et le langage employé soient adaptés aux besoins spécifiques des groupes minoritaires concernés, y compris en ce qui concerne la terminologie technique propre à leur langue, les supports produits dans le pays seront privilégiés. Le cas échéant, des supports conçus dans des pays voisins peuvent aussi être agréés et mis à disposition. »<sup>86</sup> Le Comité consultatif relève qu'étant donné l'organisation du système scolaire en Suisse, la plupart des supports pédagogiques rédigés en italien et en usage dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni est traduite de l'allemand afin que soit respecté le programme scolaire établi dans le canton. Un tel état de fait exige un financement idoine.

*Le canton des Grisons signale qu'il entend persévérer dans ses efforts pour mettre à disposition des moyens financiers pour la traduction des supports pédagogiques en italien et en romanche. La priorité sera donnée à la traduction des supports pédagogiques en allemand qui ont été adaptés au programme scolaire « Lehrplan 21 ».*

## Recommandation

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

## Article 15 de la Convention-cadre

### Représentation et participation dans les institutions et les administrations

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

<sup>85</sup> Cf. article 62.4 de la Constitution fédérale de la Suisse.

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

consultations publiques ouvertes par les autorités fédérales dans la phase préliminaire d'une procédure législative fédérale.

*Les nuances suivantes peuvent être apportées :*

*Selon la Constitution du canton bilingue (français/allemand) du Valais (art. 52), lors de l'élection du Conseil d'Etat (pouvoir exécutif et administratif), l'un des cinq membres doit être choisi parmi les électeurs des districts germanophones.*

*Par ailleurs, dans le canton bilingue (allemand/français) de Berne, la Constitution cantonale (art. 84) garantit qu'un siège sur sept au Conseil-exécutif revienne à un francophone. En outre, également dans le canton de Berne, la « Députation », qui se compose des membres du Grand Conseil (parlement cantonal) élus dans le Jura bernois et des membres francophones élus dans le cercle électoral de Bienne-Seeland, défend les intérêts du Jura bernois et de la population francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland dans les affaires qui les concernent spécifiquement. Elle a le droit de demander le vote séparé au sujet de ces affaires. Si le vote de la Députation et le vote du Grand Conseil expriment deux décisions opposées, l'affaire est renvoyée à l'organe compétent pour réexamen.*

113. Il n'existe pas de système de quotas quant à la composition du Conseil fédéral. Actuellement y siègent quatre germanophones, deux francophones et un italoophone. Historiquement, des membres francophones ou italophones y ont toujours occupé au moins deux sièges. En 2013, une initiative parlementaire<sup>87</sup> a proposé de modifier la Constitution<sup>88</sup> pour garantir « une représentation équitable » des « régions et des communautés linguistiques » au Conseil fédéral en augmentant le nombre de ses membres, qui serait passé de sept à neuf. Le Conseil fédéral a rejeté cette initiative, principalement à cause de l'augmentation proposée du nombre de membres, mais a exprimé son soutien au principe d'une représentation équitable des régions et des communautés linguistiques.

114. Bien qu'il n'existe pas d'organe consultatif dédié exclusivement à la représentation des minorités nationales, les Yéniches et les Sinti/Manouches peuvent faire valoir leurs intérêts au sein de différentes institutions fédérales ou d'organes et forums liés à la Confédération, tels que la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses », la Commission fédérale contre le racisme, le groupe de travail intitulé « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse » (cf. article 5) et la branche suisse de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste. À ce propos, la décision instituant la Commission fédérale contre le racisme a été modifiée par le Conseil fédéral en novembre 2015, un siège supplémentaire étant créé pour un représentant Rom ; d'autre part, depuis 2017, le Conseil d'administration de la Fondation est composé paritairement de six représentants des autorités et de six représentants des minorités yéniches et sinti/manouches. Le Comité consultatif relève également que le groupe de travail mis en place par les autorités fédérales pour élaborer le plan d'action de la Confédération était composé paritairement de représentants des organisations des minorités et de représentants du gouvernement.

---

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

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

115. Le Comité consultatif rappelle que l'article 15 de la Convention-cadre prévoit la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques. S'agissant de la participation aux affaires publiques, le Comité consultatif a eu l'occasion d'expliquer que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent être impliquées de différente manière, par exemple par la représentation au sein d'organes élus et à tous les échelons de l'administration publique, par des mécanismes consultatifs ou des mécanismes d'autonomie culturelle<sup>89</sup>. Une attention particulière devrait être portée à une représentation équilibrée des femmes et des hommes appartenant aux minorités nationales. S'agissant de la participation à la vie sociale et économique, le Comité consultatif a argué que la participation effective suppose que les États lèvent les obstacles entravant l'égalité d'accès des personnes appartenant aux minorités nationales aux secteurs économiques et aux services sociaux de manière à assurer l'égalité des chances, mais aussi qu'ils promeuvent leur participation aux bénéfices et résultats<sup>90</sup>.

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

*Une autre bonne pratique est à citer : le canton du Tessin a mis sur pied une cellule opérationnelle, avec une médiatrice culturelle, pour gérer les différentes questions liées aux Gens du voyage, que cela soit pour faire office d'intermédiaire ou pour des activités de sensibilisation de la population.*

*La Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » relève que la participation des Yéniches et Sinti/Manouches aux affaires qui les concernent devrait être concrétisée par le droit pour eux - et la Fondation - de faire opposition dans les procédures de révision des plans d'affectation, ce qui n'est pas toujours le cas.*

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

---

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

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

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

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

*Ce ne sont pas des contrats de service, mais des conventions-programme, que l'Office fédéral de la culture (OFC) a passées avec les cantons de Berne, Fribourg, Valais et Grisons pour les soutenir dans l'exercice de leurs tâches particulières en relation avec leur plurilinguisme. Il s'agit également de soutenir la promotion d'échanges entre les régions linguistiques.*

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

## Recommandations

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

*Les autorités communales sont aussi concernées par la question du renforcement de la participation aux affaires publiques des personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier pour ce qui est des Gens du voyage.*

*Une précision doit être apportée en ce qui concerne l'exemple de « quotas dans l'administration publique ». Les quotas ne sont en principe pas des instruments utilisés en Suisse pour renforcer la représentation des minorités. Ainsi, comme cela a été expliqué ci-dessus au paragraphe no. 61, en ce qui concerne la représentation des communautés linguistiques officielles dans l'administration fédérale, l'ordonnance fédérale sur les langues ne prévoit pas des quotas, mais des valeurs-cibles.*

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

## **Article 16 de la Convention-cadre**

### **Réformes territoriales et administratives**

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

### **Recommandation**

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

## **Article 18 de la Convention-cadre**

### **Coopération entre la Suisse et l'Italie**

124. Le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement italien ont signé en 1982 puis confirmé en 1986 un protocole établissant une « Commission consultative culturelle entre la Suisse et l'Italie » (*Commissione culturale consultiva italo-svizzera*, appelée aussi « Consulta ») afin de promouvoir les échanges et relations culturels entre les deux pays aux niveaux national comme régional, en particulier entre les cantons suisses italophones de Ticino et de Graubünden/Grischun/Grigioni d'une part, et les régions italiennes limitrophes d'autre part.



La dernière réunion de la Commission, en septembre 2017, a été consacrée à l'enseignement et à l'apprentissage de l'italien. Il a été convenu de poursuivre le soutien à la création d'écoles bilingues (incluant l'italien). Un groupe de travail a été mis en place pour poursuivre les travaux sur ces sujets. Le Comité consultatif a été informé par certains de ses interlocuteurs que les communautés concernées sont peu au fait des résultats de ces consultations.

#### Recommandation

125. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales à continuer de promouvoir les droits de la minorité italophone, notamment en poursuivant la coopération entre la Suisse et l'Italie, et à assurer que les personnes appartenant aux communautés concernées sont consultées et informées.

*Cette coopération entre la Suisse et l'Italie ne vise pas à « promouvoir les droits de la minorité italophone ». Il s'agit de promouvoir des projets culturels, en particulier l'enseignement dans les écoles suisses de la langue et de la culture italiennes.*

### III. Conclusions

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

127. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées des chapitres I et II du quatrième Avis du Comité consultatif<sup>91</sup>. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

#### Recommandations pour action immédiate<sup>92</sup>

- Intensifier les efforts des autorités fédérales afin de sensibiliser le grand public à la législation en vigueur contre les discriminations et réexaminer l'opportunité d'adopter une législation fédérale générale contre les discriminations ; faciliter l'accès à la justice des personnes appartenant aux minorités nationales victimes de pratiques discriminatoires, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes ; mettre en place aussi tôt que possible une institution nationale des droits de l'homme en conformité avec les Principes de Paris, en garantissant en particulier son indépendance institutionnelle et financière, sa pleine capacité à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et l'étendue de son mandat ; mettre en place des institutions de médiation (« ombudsperson institutions ») aux niveaux fédéral et cantonal.

*Au sujet d'une législation fédérale générale contre les discriminations, voir la réserve formulée au paragraphe no. 39.*

*Au sujet de la qualité pour agir des organisations non gouvernementales, voir les précisions apportées au paragraphe no. 67.*

*Au sujet de la mise en place d'une institution nationale des droits de l'homme, voir l'actualisation apportée au paragraphe no. 38.*

*Au sujet de la mise en place en place d'institutions de médiation, voir les précisions apportées au paragraphe no. 38.*

- Consacrer le soutien financier nécessaire, au terme de procédures accessibles, impartiales et transparentes, à des projets ayant pour objectif la préservation et le développement des identités et des cultures des personnes ayant des modes de vie itinérants, y compris en assurant à la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir sa mission et toucher les communautés concernées ; adopter aussi tôt que possible le projet de plan d'action de la Confédération sur les Yéniches et les Sinti/Manouches et en mettre en œuvre les mesures qu'il préconise dès que possible ; sensibiliser le grand public aux

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

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

modes de vie des personnes itinérantes ; procéder à l'aménagement d'un nombre suffisant d'aires d'accueil en respectant l'échéance préconisée dans le projet de plan d'action.

*Au sujet du Plan d'action « Yéniches, Sinti et Roms », voir l'actualisation apportée au paragraphe no. 54.*

- Condamner systématiquement et promptement toute manifestation d'intolérance, qu'il s'agisse d'antitsiganisme, d'antisémitisme ou d'islamophobie, en particulier dans le discours public ; mener des enquêtes systématiques sur ces propos et engager des poursuites contre leurs auteurs ; assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales la possibilité de défendre leurs droits devant les tribunaux en tant que victimes de discours de haine, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes ; engager le suivi et l'application immédiats aux niveaux fédéral et cantonal des mesures identifiées afin d'assurer la sécurité des personnes appartenant aux minorités nationales.

*Au sujet de la qualité pour agir des organisations non gouvernementales, voir les précisions apportées au paragraphe no. 67.*

### **Autres recommandations<sup>93</sup>**

- Prêter l'attention requise, lors de l'adoption de nouveaux textes de loi tels que ceux qui visent à garantir l'ordre public, à la préservation des identités et des cultures des personnes appartenant à des minorités nationales, et continuer de défendre le droit de ces personnes de pratiquer leurs traditions ; s'assurer que l'interprétation et l'application de la loi fédérale sur le commerce itinérant telle qu'elle a été modifiée, ainsi que de l'ordonnance qui l'a suivie, soient proportionnelles aux objectifs recherchés.
- Intensifier les efforts, au niveau fédéral, pour soutenir les projets de sensibilisation visant à combattre les préjugés contre les modes de vie itinérants des Yéniches et des Sinti/Manouches, notamment via des projets ciblant les médias ou les journalistes.
- Poursuivre les efforts déployés au niveau fédéral pour garantir l'égalité effective entre les personnes appartenant aux différentes communautés linguistiques, afin qu'elles puissent continuer à échanger avec l'administration fédérale dans leur propre langue ; envisager, lorsque les autorités le jugent pertinent, et en concertation avec les représentants des minorités concernées, la traduction dans d'autres langues nationales des principaux arrêts du Tribunal fédéral concernant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ; promouvoir davantage l'usage des langues minoritaires dans les activités quotidiennes, les campagnes d'information, l'administration et l'ordre judiciaire du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni.

*Au sujet du droit d'échanger avec l'administration fédérale dans sa propre langue, voir la précision apportée au paragraphe no. 89.*

---

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

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

*Au sujet de l'inclusion des cultures et histoires yéniche, mais aussi sinti et rom dans les programmes et manuels scolaires, voir la précision apportée au paragraphe no. 100.*

- Permettre l'accès à l'enseignement en italien et en romanche, et à l'enseignement de ces langues, à l'extérieur des zones traditionnellement habitées par les personnes appartenant à ces minorités, notamment dans les grandes villes ; engager le dialogue avec les représentants des minorités concernées et évaluer les besoins des romanchophones et des italophones en termes d'enseignement dans leur langue minoritaire dans le secondaire (de deuxième niveau).

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

*Au sujet de la question des quotas, voir la précision apportée au paragraphe no. 120.*