



Strasbourg, le 21 août 2003

GVT/COM/INF/OP/I(2003)007

[Anglais](#)

PDF

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

**COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT SUISSE SUR L'AVIS DU COMITE
CONSULTATIF SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION-CADRE POUR
LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES EN SUISSE**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

OBSERVATIONS GENERALES ET PRECISIONS

OBSERVATIONS RELATIVES AUX PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES
DU COMITE CONSULTATIF

INTRODUCTION

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a adopté son avis sur la Suisse le 20 février 2003 et l'a transmis le même jour au Comité des Ministres. Par courrier du 14 mars 2003, cet avis a été remis à la Suisse, pour lui permettre de présenter ses observations.

En ratifiant la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après: la Convention-cadre), la Suisse a réaffirmé sa conviction que le respect des minorités fait partie intégrante de la protection des droits de la personne et ne relève donc pas seulement des affaires intérieures des Etats. Dans ce sens, la Suisse juge très important de poursuivre un dialogue ouvert et constructif avec les organes chargés du suivi de la mise en oeuvre de la Convention-cadre, à savoir le Comité consultatif et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

La Suisse a accueilli avec un grand intérêt l'adoption de l'avis sur la Suisse du Comité consultatif. Elle note que les constats et commentaires du Comité consultatif témoignent du sérieux avec lequel il a examiné la situation des minorités en Suisse et apprécie l'occasion qui lui est donnée de formuler des observations.

Les présentes observations du Gouvernement suisse sur l'avis du Comité consultatif ont été rédigées par la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères, en étroite collaboration avec tous les services intéressés de l'administration fédérale, à savoir:

- la Direction politique du Département des affaires étrangères
- la Commission fédérale contre le racisme
- le Service de lutte contre le racisme
- le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
- l'Office fédéral de la culture
- l'Office fédéral de la statistique
- l'Office fédéral de la justice
- l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
- l'Office fédéral des réfugiés
- la Commission fédérale des étrangers
- l'Office fédéral du personnel
- l'Office fédéral de la communication
- le Secrétariat d'Etat à l'économie

Les cantons de Berne et Fribourg, des Grisons et du Valais, ainsi que la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, ont également été invités à faire part de leurs commentaires.

Les présentes observations, tout comme le rapport initial du Gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre et les informations visant à le compléter, ont été rédigés dans les trois principales langues officielles de la Confédération suisse (allemand, français et italien). L'avis du Comité consultatif, rendu en français et en anglais, a également été traduit en allemand et en italien par les soins de la Confédération. Tous ces documents sont publiés dans les trois principales langues officielles sur le site officiel de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères et peuvent ainsi être consultés par un large public.

OBSERVATIONS GENERALES ET PRECISIONS

Ad chapitre II: Remarques générales

Date d'adoption de la nouvelle Constitution fédérale

Au paragraphe 11 de son avis, le Comité consultatif mentionne que la nouvelle Constitution fédérale a été *"adoptée en décembre 1998"*.

En réalité, si l'arrêté fédéral relatif à la mise à jour de la Constitution fédérale date bien du 18 décembre 1998, il a été soumis à votation populaire quatre mois plus tard. Ainsi, la Constitution fédérale a été adoptée par le peuple et les cantons le 18 avril 1999. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

Ad chapitre III: Commentaires spécifiques concernant les articles 1-19

Ad article 1

Instruments internationaux pertinents

Au paragraphe 14 de son avis, le Comité consultatif note que *"la Suisse a ratifié un large éventail d'instruments internationaux pertinents"*.

A cet égard, relevons que la Suisse, par lettre du 2 juin 2003 adressée au Secrétaire général des Nations Unies, a déclaré reconnaître la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour recevoir et examiner des communications au sens de l'article 14, paragraphe 1, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, conclue à New York le 21 décembre 1965.

Ad article 5

La Suisse, une communauté pluraliste

Aux paragraphes 29 et 30 de son avis, le Comité consultatif constate que *"la Confédération suisse regroupe des communautés diverses, tant du point de vue de la langue, de la culture que de la religion. Ce pays se présente dès lors comme une communauté pluraliste, dont il est difficile d'identifier de manière univoque les minorités [...] Compte tenu de cette réalité*

pluraliste, la Constitution fédérale ne prévoit pas de disposition spécifique protégeant les minorités en tant que telles".

A ce propos, il faut apporter la précision suivante: en Suisse chaque communauté culturelle et linguistique est considérée comme un élément constitutif du peuple et de l'Etat suisses, ce sur un pied d'égalité complet avec les autres communautés culturelles et linguistiques. Ainsi, la Suisse se place dans une perspective dynamique qui, au-delà de la dialectique entre majorité et minorité, vise non seulement à maintenir l'équilibre, mais encore à promouvoir la compréhension et le dialogue entre ces diverses communautés.

Cette idée est d'abord exprimée dans le Préambule de la Constitution fédérale (ci-après abrégée: Cst.), aux termes duquel: "*Le peuple et les cantons suisses, [...] déterminés à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité [...] arrêtent la Constitution que voici [...]*". De même, selon l'art. 2 al. 2 Cst., la Confédération a notamment pour but de favoriser "*la cohésion interne et la diversité culturelle du pays*". Mentionnons encore l'art. 4 Cst., qui prévoit que: "*Les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche*". Comme le Conseil fédéral a tenu à le souligner dans son Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, "*Les quatre langues du pays sont un élément constitutif important de la Confédération suisse. La mention des langues en tant que principaux supports culturels renseigne sur les conditions générales de l'identité nationale. Elles sont en tant que langues nationales, égales entre elles*"¹.

Dispositions applicables en matière linguistique

Au paragraphe 30 de son avis, le Comité consultatif relève que la Constitution fédérale contient "*des dispositions importantes dans le domaine linguistique*" et indique, dans une note de bas de page, qu'il en va ainsi "*notamment, de l'article 18 consacrant la liberté de la langue et de l'article 70 concernant le régime des langues officielles*".

Il convient d'ajouter à cette liste l'art. 4 Cst. mentionné ci-dessus.

Ad article 9

Durée de diffusion des programmes de radio en romanche

Au paragraphe 48 de son avis, le Comité consultatif note que "*la radio publique diffuse quotidiennement environ deux heures de programmes en romanche dans les Grisons*".

En réalité, la durée quotidienne de diffusion des programmes de radio en romanche s'élève à plus de quatorze heures. Radio Rumantsch (RR) accompagne ainsi les Rhéto-romans tout au long de la journée, du lundi au vendredi de 6h00 à 21h00 et le week-end de 8h00 à 21h00.

Ad article 12

Deuxième langue enseignée à l'école

Au paragraphe 61 de son avis, le Comité consultatif note que "*dans plusieurs cantons, l'enseignement de l'anglais débute désormais plus tôt que l'enseignement d'une seconde langue nationale*".

¹ Message du Conseil fédéral, du 20 novembre 1996, relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, 138.

En réalité, Appenzell Rhodes-Intérieures est pour l'instant le seul canton de Suisse à avoir effectivement introduit l'enseignement précoce de l'anglais dans les établissements scolaires. La deuxième langue enseignée dans tous les autres cantons est actuellement toujours une langue nationale.

OBSERVATIONS RELATIVES AUX PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITE CONSULTATIF

Ad article 3

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

Au paragraphe 83 de son avis, le Comité consultatif fait le constat suivant: *"il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article"* et considère que *"la Suisse devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés"*.

La Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de "minorité nationale". Selon le rapport explicatif sur la Convention-cadre, il a été décidé d'adopter une approche pragmatique tenant compte du fait qu'il n'était pas possible de trouver une définition à laquelle tous les Etats membres du Conseil de l'Europe puissent souscrire. C'est donc aux Etats qu'il appartient de définir les groupes qu'ils souhaitent qualifier de minorités nationales au sens de la Convention-cadre. Dans ce sens, le Comité consultatif relève lui-même, au paragraphe 17 de son avis, *"qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les Etats parties doivent s'interroger sur le champ d'application qu'ils donneront à cet instrument dans leur pays"*.

Ainsi, à l'occasion de la ratification de la Convention-cadre, la Suisse a formulé une déclaration en vertu de laquelle: *"Constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue"*.

Cette déclaration reprend des éléments de la définition du concept de "minorité nationale" figurant à l'article premier du projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme proposé le 1^{er} février 1993 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Elle s'inspire aussi de l'article 2, paragraphe 1, du projet de Convention européenne pour la protection des minorités adopté le 4 mars 1991 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit. La définition retenue par la Suisse correspond donc à la conception de la notion de "minorité nationale" prévalant dans la majorité des autres pays européens. Elle se situe tout à fait dans les limites de la marge d'appréciation que le Comité consultatif reconnaît au paragraphe 18 de son avis.

Rappelons par ailleurs que les personnes ou groupes de personnes ne constituant pas des minorités nationales au sens de la déclaration suisse bénéficient néanmoins des droits fondamentaux et libertés individuelles garantis par la Constitution fédérale (notamment: art. 8: principe général d'égalité; art. 15: liberté de conscience et de croyance; art. 18: liberté de la langue) et les lois fédérales en découlant, par la Convention européenne de sauvegarde des

droits de l'homme et des libertés fondamentales (notamment: art. 9: liberté de pensée, de conscience et de religion; art. 14: interdiction de discrimination), par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2 et 26: non discrimination dans la jouissance des droits reconnus dans le Pacte; art. 27: droit des minorités), et par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. A cela s'ajoutent les garanties apportées par les constitutions cantonales. A la différence des ressortissants suisses, les étrangers ne jouissent toutefois pas du droit de s'établir en un lieu quelconque du pays (art. 24 al. 1 Cst.), ni de celui de quitter la Suisse et d'y revenir en tout temps (art. 24 al. 2 Cst.), ni de la protection contre l'expulsion ou l'extradition (art. 25 al. 1 Cst.). Concernant les droits civils, les étrangers en sont titulaires sans différence par rapport aux ressortissants suisses (art. 11 du Code civil suisse). Enfin, si les droits politiques ne sont pas reconnus aux étrangers au plan fédéral (art. 136 Cst.), ils le sont dans certains cantons pour les élections et votations cantonales et communales.

Ad article 4

Garanties contre la discrimination

Au paragraphe 85 de son avis, le Comité consultatif constate que "*les autorités suisses pourraient envisager l'adoption d'une législation plus complète contre la discrimination*".

En Suisse, l'égalité devant la loi et l'interdiction de la discrimination découlent en premier lieu de l'art. 8 Cst. L'alinéa premier de cette disposition consacre le principe selon lequel tous les êtres humains sont égaux devant la loi. L'alinéa 2 proscrit la discrimination du fait de l'origine, de la race, du sexe, de la langue, de la situation sociale, du mode de vie, des convictions religieuses, philosophiques ou politiques, du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. L'interdiction de la discrimination est d'ordre général et s'applique à tous les domaines. Ajoutons encore que l'alinéa 3 consacre expressément le principe de l'égalité des sexes.

L'égalité devant la loi et l'interdiction de la discrimination sont également consacrées par divers instruments juridiques internationaux auxquels la Suisse est partie. Il en va ainsi notamment de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (Pacte II), de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), ou encore de la Convention n°111 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession. Or, la Suisse étant de tradition moniste, un traité ratifié par le Conseil fédéral fait partie intégrante de l'ordre juridique suisse dès la date de son entrée en vigueur en Suisse (validité immédiate). Il n'est donc pas nécessaire, contrairement à ce qui prévaut dans d'autres pays, d'adopter une loi spéciale pour transposer les normes de droit international dans le système juridique national. L'art. 5 al. 4 Cst. impose à la Confédération et aux cantons de respecter le droit international. Cette obligation s'adresse à tous les organes de l'Etat et découle du principe selon lequel le droit international l'emporte par principe sur le droit interne². L'art. 191 Cst. prévoit quant à lui que "*le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international*". En pratique, la jurisprudence constitutionnelle assure directement et efficacement la protection des droits fondamentaux garantis par ces conventions internationales.

Au plan interne, les services compétents ont examiné la question du concept de législation transversale globale de lutte contre les discriminations. Vu la complexité de la matière, et dans

² Message du Conseil fédéral, du 20 novembre 1996, relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 136.

l'intérêt d'une interdiction la plus complète et la plus flexible possible de toute forme de discrimination, la voie de la législation particulière a été jugée la plus judicieuse. En application de l'interdiction de la discrimination formulée de manière positive à l'art. 8 Cst., le choix s'est donc porté sur des approches sectorielles. Citons par exemple la Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995³. De même, une Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées a été adoptée par le Parlement le 13 décembre 2002⁴ et devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Par ailleurs, des interdictions de discrimination spécifiques à un domaine déterminé ont été introduites dans certaines législations fédérales. Ainsi, le projet de Loi fédérale sur l'analyse génétique humaine⁵ prévoit à son art. 4 que "*Nul ne doit subir de discrimination en raison de son patrimoine génétique*". A cet égard, le Conseil fédéral a précisé dans son Message y relatif du 11 septembre 2002 que "*L'interdiction de toute discrimination fondée sur le patrimoine génétique d'une personne s'adresse aussi bien aux organes de l'Etat qu'aux particuliers. Le projet ne prévoit cependant pas de sanction spéciale – civile ou pénale – pour celui qui s'estime victime d'une discrimination en raison de son patrimoine génétique. Ce n'est qu'en relation avec d'autres dispositions légales que l'art. 4 du projet acquiert une véritable portée pratique. Ainsi, un contrat qui écarterait les porteurs d'anomalies génétiques de l'accès à certains services ou prestations, sans que cette différence de traitement puisse se justifier de manière objective, serait contraire à l'art. 4 et, partant, à l'art. 20 du code des obligations (CO); il serait dès lors nul ou partiellement nul. D'autre part, une décision d'une assurance sociale, jugée discriminatoire, pourrait également être attaquée par un recours de droit administratif ou de droit public, fondé notamment sur l'art. 4 du projet et de l'art. 8 de la Constitution fédérale. En outre, l'art. 4 peut avoir une portée également pour l'interprétation des dispositions de droit civil sur la protection de la personnalité (art. 27 et 28 ss CC). Enfin, la communication à un tiers de données génétiques relatives à une personne dans le seul but de nuire à celle-ci pourrait tomber sous le coup des dispositions du code pénal sur l'honneur et sur le domaine secret ou le domaine privé (art. 173 ss CP)"⁶.*

De même, nous pouvons citer l'art. 16 du projet de Loi fédérale sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules⁷, en vertu duquel: "*Lors de l'attribution d'un organe, nul ne doit subir de discrimination. Lors de l'attribution d'organes, les étrangers doivent être traités sur un pied d'égalité avec les Suisses. L'attribution d'un organe à un étranger non domicilié en Suisse ne peut être refusée que si une transplantation n'est pas absolument nécessaire à sa survie*". Notons encore que le Conseil fédéral a présenté son Message relatif à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine⁸, laquelle contient également une interdiction expresse de toute discrimination.

Remarquons enfin que plusieurs cantons ont récemment révisé leur constitution cantonale et profité de l'occasion pour y inclure des dispositions interdisant la discrimination. Tel est ainsi le

³ RS 151.1

⁴ Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2002 7640. Voir aussi le message du Conseil fédéral, du 11 décembre 2000, FF 2001 1605.

⁵ Projet de Loi fédérale sur l'analyse génétique humaine, FF 2002 6957.

⁶ Message du Conseil fédéral, du 11 septembre 2002, relatif à la Loi fédérale sur l'analyse génétique humaine, FF 2002 6841, 6876.

⁷ Projet de Loi fédérale sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules, FF 2002 247.

⁸ Message du Conseil fédéral, du 12 septembre 2001, relatif à la Convention européenne du 4 avril 1997 pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine) et au Protocole additionnel du 12 janvier 1998 portant interdiction du clonage d'êtres humains, FF 2002 271.

cas de l'art. 10 al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993⁹, de l'art. 5 al. 2 de la Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures du 30 avril 1995¹⁰, de l'art. 7 de la Constitution de la République et canton du Tessin du 14 décembre 1997¹¹, de l'art. 8 de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000¹².

Données statistiques relatives aux poursuites engagées et aux condamnations prononcées en matière de discrimination

Au paragraphe 85 de son avis, le Comité consultatif relève que "les autorités suisses pourraient envisager la collecte plus systématique des données statistiques en matière de discrimination, en particulier en ce qui concerne les décisions de justice".

Depuis l'entrée en vigueur en 1995 de l'art. 261^{bis} du Code pénal (ci-après abrégé CP), le Ministère public de la Confédération et, depuis janvier 2000, l'Office fédéral de la police, répertorient les actes qui ont fait l'objet d'une plainte pénale fondée sur cette disposition. Les procédures ayant abouti à un acquittement ou à un non-lieu sont également prises en compte.

Aperçu des jugements exécutoires communiqués

Jugements	1995-1997	1998	1999	2000	2001	2002 (chiffres provisoires)	Total depuis
Antisémitismes	3	5	7	4	0	1	20
Révisionnisme	4	2	3	6	2	1	18
Ecrits / Propos racistes	6	3	11	11	12	11	54
Autres motifs	1	0	0	2	1	0	4
Suspensions (acquittements, non-entrée en matière)	18	18	23	22	19	19	119
Total des jugements communiqués	32	28	44	45	34	32	215

Depuis 1995, 215 décisions en rapport avec l'art. 261^{bis} CP (toutes instances confondues) ont été répertoriées.

A noter que la Commission fédérale contre le racisme élabore également une base de données sur les jugements relatifs à l'art. 261^{bis} CP, qu'elle projette de publier prochainement.

La Société pour les minorités en Suisse (SMS – Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz GMS) et la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (FRA – Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA) répertorient pour leur part les affaires ou incidents à connotation raciste ou antisémite en Suisse, même lorsqu'ils ne tombent pas sous le coup de l'art. 261^{bis} CP et publient ainsi une liste chronologique des cas de racisme en Suisse ("Chronologie über rassistische Vorfälle in der Schweiz"). Cette chronologie se fonde sur les communiqués de police, les annonces de presse, et les rapports du Ministère public de la Confédération ou de l'Office fédéral de la police. Elle est mise à jour mensuellement et peut être consultée sur le site

⁹ RS 131.212

¹⁰ RS 131.224.1

¹¹ RS 131.229

¹² RS 131.233

Internet de la FRA¹³. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle relate les cas de discrimination d'une manière détaillée.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Propos racistes	5	5	6	10	16	8	25	3	12	18	20
Diffusion d'écrits, d'enregistrements racistes	1	3	5	11	20	16	9	4	6	10	6
Négation de l'holocauste	1	6	3	2	2	4	2	0	3	1	0
Défilés, activisme d'extrême droite	1	1	2	1	5	6	13	3	26	15	15
Menaces, harcèlements	1	5	13	13	6	3	6	5	12	2	6
Dégradations, tags et graffitis	23	4	9	10	7	10	7	12	7	8	10
Atteintes à l'intégrité corporelle	9	6	19	15	6	3	17	7	18	19	12
Incendies criminels, coups de feu	20	13	15	0	5	2	1	5	5	2	3
Discriminations	1	4	6	6	6	5	4	2	3	5	4
Rejets de demandes de naturalisation	0	0	0	4	1	7	25	17	16	30	24
Racisme des autorités	1	1	7	8	6	8	2	0	3	2	7
Divers	4	5	8	14	6	8	4	4	8	8	9
Total	67	53	93	102	86	80	115	62	119	120	116

Le site Internet de la FRA propose également une documentation supplémentaire qui porte sur un choix de décisions cantonales en relation avec l'art. 261^{bis} CP. Cette documentation aborde un certain nombre de cas, classés par élément constitutif, par objet de protection et par bien juridiquement protégé.

Ad article 5

Sauvegarde et épanouissement de la culture et de l'identité de la communauté des gens du voyage

Au paragraphe 88 de son avis, le Comité consultatif constate que "les principaux problèmes auxquels les gens du voyage sont aujourd'hui confrontés concernent essentiellement le manque d'aires de stationnement et de transit, les difficultés administratives entravant l'exercice d'activités économiques itinérantes et la scolarisation des enfants".

Aires de stationnement et de transit

Concernant le "manque d'aires de stationnement et de transit", le Comité consultatif considère, au paragraphe 88 de son avis, que "les cantons concernés devraient réexaminer leur législation sur l'aménagement du territoire et les constructions afin de remédier à toute insuffisance comme

¹³ Chronologie sur les cas de racisme en Suisse: <http://www.gra.ch> Ce site Internet propose également une vue d'ensemble, tenue à jour, des jugements (avec considérants) pour infraction à l'art. 261bis CP.

l'absence de disposition, dans la législation pertinente ou les plans d'occupation des sols, prévoyant la possibilité de créer des aires de transit".

En réalité, comme l'a montré l'étude "Gens du voyage et développement territorial" réalisée sur mandat de la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses", les instruments juridiques existants du développement territorial suffisent à répondre aux besoins des gens du voyage et permettent à tous les cantons d'établir des aires de stationnement ou de transit. Les autorités suisses compétentes et la Fondation susmentionnée s'engagent contre les stéréotypes négatifs qui font parfois obstacle à la création d'aires de stationnement ou de transit (voir ci-dessous les commentaires relatifs à l'article 6 de la Convention-cadre, plus particulièrement au paragraphe 90 de l'avis du Comité consultatif).

Commerce itinérant

Quant aux *"difficultés administratives entravant l'exercice d'activités économiques itinérantes"*, elles ont été levées par l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2003, de la Loi fédérale sur le commerce itinérant¹⁴ et son ordonnance d'exécution¹⁵. Cette nouvelle législation garantit aux personnes qui pratiquent le commerce itinérant la possibilité d'exercer leur activité sur l'ensemble du territoire national et fixe les exigences minimales requises pour l'exercice du commerce itinérant. Elle harmonise ainsi les différentes législations cantonales en vigueur jusqu'ici, y compris en matière de patentes et d'émoluments. Comme le relève le Comité consultatif au paragraphe 89 de son avis, la récente entrée en vigueur de cette législation *"devrait sensiblement simplifier les démarches administratives auxquelles les gens du voyage doivent se conformer pour exercer leurs activités économiques dans plusieurs cantons"*.

Les premières réactions des gens du voyage à l'égard de cette nouvelle législation sont très positives, comme l'a confirmé expressément la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses". Il est en particulier apprécié que l'autorisation délivrée par l'autorité cantonale compétente permette à son titulaire de pratiquer le commerce itinérant sur l'ensemble du territoire national et soit valable durant cinq ans.

Par ailleurs, les autorités suisses prennent note de la suggestion formulée par le Comité consultatif au paragraphe 89 de son avis, à savoir que *"les autorités devraient évaluer, dans les années à venir, la mise en oeuvre de cette loi avec les représentants des gens du voyage afin de s'assurer de son efficacité"*.

Scolarisation des enfants des gens du voyage

Concernant la *"scolarisation des enfants"*, il convient d'observer que la position des gens du voyage à cet égard n'est pas uniforme. L'association faîtière des gens du voyage "Radgenossenschaft der Landstrasse" est pour l'essentiel satisfaite de la situation actuelle, qui permet aux enfants d'accompagner leurs parents en voyage durant la période d'été, tout en étant suivis et encadrés à distance par des enseignants. D'autres gens du voyage, de même que les enseignants, regrettent toutefois de devoir constater un certain retard scolaire chez de nombreux enfants du voyage.

Les propositions tenant compte des besoins des gens du voyage sont difficiles à concrétiser, car ceux-ci n'ont pas tous les mêmes attentes vis-à-vis de l'école. Pour certains, il suffit que leurs

¹⁴ RS 943.1

¹⁵ RS 943.11

enfants sachent lire, écrire et compter. Souvent, les gens du voyage considèrent l'institution scolaire avec méfiance, comme un instrument d'assimilation. Bien plus que de nouvelles mesures d'ordre législatif, c'est de dialogue dont on a besoin pour réaliser des progrès dans ce domaine. Il s'agit de démontrer aux gens du voyage que le fait pour leurs enfants de suivre l'école, éventuellement aussi de faire un apprentissage, leur permettra d'organiser au mieux leur vie en tant que gens du voyage, ainsi que d'utiliser et combler à leur avantage les nouvelles lacunes du marché.

Ad article 6

Mesures en faveur de la tolérance à l'égard des gens du voyage

Au paragraphe 90 de son avis, le Comité consultatif considère notamment que "*les autorités devraient lutter avec vigueur contre la persistance de stéréotypes et autres clichés à l'occasion de la tenue de scrutins populaires communaux sur la création d'aires de stationnement*".

Les autorités suisses compétentes et la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses" considèrent la lutte contre les préjugés et la promotion d'une meilleure compréhension entre les gens du voyage et la population sédentaire comme une tâche permanente. La Fondation participe à divers projets en matière de relations publiques et joue souvent le rôle d'intermédiaire lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes concrets. Elle s'engage tout particulièrement à l'occasion de la tenue de scrutins populaires communaux sur la création d'aires de stationnement ou de transit.

Scrutins populaires sur des demandes de naturalisation

Au paragraphe 91 de son avis, le Comité consultatif constate que "des cas de refus généralisés d'octroi de la naturalisation à des candidats issus de certains pays ont été signalés ces dernières années à l'occasion de scrutins tenus dans certaines communes". Il considère que ces cas "ne peuvent que nuire gravement à l'esprit de tolérance, au dialogue interculturel ainsi qu'au respect et à la compréhension mutuels" et qu'en outre, ils "sont problématiques sous l'angle de l'interdiction de la discrimination, notamment en l'absence de voie de droit".

Le 9 juillet 2003, la Ière Cour de droit public du Tribunal fédéral a rendu son arrêt en séance publique concernant la validité de l'initiative populaire communale "Einbürgerungen vors Volk!" ("Soumettre les naturalisations au peuple!") déposée le 5 octobre 1999 par la section de l'Union Démocratique du Centre (UDC) de la Ville de Zurich (affaire 1P.1/2003). Le conseil communal de Zurich s'était prononcé contre la validité de cette initiative et le Conseil d'Etat du canton de Zurich, autorité cantonale de recours, avait décidé dans le même sens. Contre cette décision, les initiants ont formé un recours de droit public (recours pour violation des droits politiques). Il incombait donc au Tribunal fédéral d'examiner si l'initiative, exigeant un vote populaire (référendum obligatoire) pour l'octroi du droit de cité communal aux personnes étrangères nées à l'étranger, était conforme ou non aux normes de la Constitution fédérale.

Le Tribunal fédéral a considéré - à l'instar des autorités zurichoises - que l'initiative violait la Constitution; il a rejeté le recours à l'unanimité. Les juges fédéraux ont souligné que la procédure de naturalisation n'échappe pas à l'application des principes juridiques. Même si un droit à la naturalisation ne peut être invoqué, l'autorité compétente doit respecter les garanties de procédure et veiller à la protection des droits de la personnalité du candidat, en particulier dans le domaine de la protection des données; elle ne peut décider arbitrairement ou encore de façon discriminatoire. Le candidat, en tant que partie à une procédure administrative, a le droit d'être entendu et, en particulier, en cas de rejet de sa demande, celui d'obtenir une décision motivée

(art. 29 al. 2 Cst.); ceci est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle plus le pouvoir d'appréciation de l'autorité est étendu, comme c'est le cas dans la procédure de naturalisation, plus les exigences en matière de motivation doivent être strictes. En outre, la motivation est la condition indispensable au contrôle des décisions de naturalisation sous l'angle de l'interdiction de discrimination (art. 8 al. 2 Cst). Ces principes posés, il a été considéré que dans le cas d'espèce, le système de la votation populaire (vote aux urnes) ne permet pas à la collectivité publique de prendre une décision assortie d'une motivation répondant aux exigences du droit constitutionnel; ce défaut ne saurait être pallié par une motivation ultérieure rédigée par un organe élu de la collectivité. Enfin, s'agissant du devoir de motivation, le Tribunal fédéral a laissée ouverte la question de savoir si, et dans quelle mesure, les décisions de naturalisation prises par des assemblées communales sont conformes à la Constitution. Examinant l'initiative d'un autre point de vue, les juges fédéraux l'ont également jugée anticonstitutionnelle pour le motif que la mise en oeuvre du droit des citoyens d'être informés (art. 34 al. 2 Cst.) sur la situation personnelle du candidat (dans le cadre de l'examen de son aptitude à la naturalisation), incontournable dans une commune de la taille de Zurich, portait une atteinte disproportionnée au droit du candidat à la protection de sa sphère privée (art. 13 Cst).

Le même jour, la Ière Cour de droit public du Tribunal fédéral a rendu en séance publique son arrêt dans l'affaire 1P.228/2002 relative à la votation communale (scrutin aux urnes) organisée à Emmen (LU) le 12 mars 2000. Les citoyens de cette commune avaient alors approuvé la naturalisation de huit candidats originaires d'Italie, mais refusé toutes les autres demandes, présentées majoritairement par des personnes provenant des pays de l'ex-Yougoslavie. Certains candidats éconduits avaient recouru, en vain, auprès du Conseil d'Etat du canton de Lucerne. Ils ont ensuite formé devant le Tribunal fédéral un recours de droit public contre la décision du gouvernement cantonal.

Le Tribunal fédéral a admis le recours à l'unanimité. Se fondant sur le résultat et le contexte du vote, il a retenu que les candidats à la naturalisation issus de l'ex-Yougoslavie avaient été désavantagés à cause de leur origine. Cette différence de traitement ne pouvant être justifiée objectivement, ils ont été victimes d'une discrimination prohibée par l'art. 8 al. 2 Cst. Reprenant les considérants de l'arrêt 1P.1/2003 du même jour, les juges fédéraux ont également considéré que l'autorité cantonale avait jugé à tort que l'on ne pouvait exiger qu'une décision de naturalisation issue d'un scrutin aux urnes soit motivée, violant ainsi l'art. 29 al. 2 Cst. Partant, la décision du Conseil d'Etat lucernois a été annulée, les juges fédéraux laissant aux autorités communales et cantonales compétentes le soin d'organiser la suite de la procédure de naturalisation des recourants et de faire en sorte que le système de la votation populaire en vigueur à Emmen soit remplacé par un système conforme à la Constitution fédérale.

Rappelons en outre que, le 21 novembre 2001, le Conseil fédéral a soumis au Parlement son Message concernant le droit de nationalité des jeunes étrangers et la révision de la loi sur la nationalité¹⁶. Le projet du Conseil fédéral prévoit notamment des modifications dans les domaines suivants:

- Naturalisation facilitée des étrangers de la 2ème et de la 3ème génération
- Réduction de la durée de résidence requise
- Simplification des procédures
- Harmonisation des émoluments de naturalisation

¹⁶ Message du Conseil fédéral, du 21 novembre 2001, concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et la révision de la loi sur la nationalité, FF 2002 1815.

- Instauration d'un droit de recours

Les Chambres fédérales se sont entendues sans grande difficulté sur plusieurs des propositions du Conseil fédéral. La question du droit de recours pour arbitraire a, pour sa part, suscité un débat plus animé. Si le Conseil national s'est prononcé en faveur de l'introduction d'un tel droit de recours¹⁷, le Conseil des Etats a refusé de le suivre sur cette voie¹⁸. La balle est donc aujourd'hui dans le camp du premier, censé confirmer sa volonté.

Ad article 9

Soutien aux médias écrits de langue romanche

Au paragraphe 92 de son avis, le Comité consultatif constate "*l'existence d'informations selon lesquelles l'unique quotidien diffusé en romanche serait dans une situation financière difficile*". Il considère dès lors que "*les autorités devraient examiner, en consultation avec la minorité romanche, les différentes possibilités de garantir un financement suffisant pour ce quotidien*".

La Confédération et le canton des Grisons soutiennent indirectement les médias écrits de langue romanche, en versant à l'*Agentura da Novitads Rumantscha* (ANR) une contribution annuelle globale d'environ un million de francs suisses. Depuis la fondation de l'ANR en 1997, les titres grisons ne reçoivent en revanche plus de soutien financier direct. Aux termes de l'art. 2 al. 2 de la Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne¹⁹, le soutien de la presse romanche n'est possible qu'à des fins de sauvegarde et de promotion de la langue romanche. Le fait de passer par le biais de l'ANR permet en outre d'assurer le traitement équitable de tous les journaux de langue romanche, à savoir non seulement le quotidien *La Quotidiana*, mais également *La Posta Ladina* et *La Pagina da Surmeir*. Le versement d'un soutien supplémentaire direct à *La Quotidiana* serait incompatible avec la liberté de la presse et ne serait pas accepté par l'association suisse des éditeurs de journaux et périodiques.

La situation difficile de la presse en général (chute du marché des annonces) n'a pas épargné la presse romanche. Force est en outre de constater que *La Quotidiana* n'est pas très populaire dans certaines régions, qui restent attachées aux deux autres journaux romanches *La Posta Ladina* et *La Pagina da Surmeir*. Il serait erroné de la part de l'Etat de vouloir intervenir pour réguler ce marché.

Ad article 10

Usage de l'italien dans les rapports entre particuliers et autorités administratives fédérales

Au paragraphe 94 de son avis, le Comité consultatif constate "*l'existence d'informations selon lesquelles des demandes écrites soumises en italien à certains offices fédéraux donnent parfois lieu à des réponses en allemand*" et considère que "*les autorités fédérales devraient davantage sensibiliser les personnes travaillant dans l'administration fédérale à la nécessité de répondre systématiquement en italien aux demandes présentées dans cette langue*".

Les autorités suisses déplorent les faits constatés par le Comité consultatif. Elles ne peuvent que croire qu'il s'agissait là de faits très isolés.

¹⁷ BO 2002 N 1173 ss.

¹⁸ BO 2003 E 629 ss.

¹⁹ RS 441.3

En vertu de l'art. 70 al.1 Cst., *"Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche"*. Il découle directement de cette disposition que les demandes adressées à l'administration fédérale centralisée peuvent être rédigées en n'importe laquelle des langues officielles. Les décisions prises par les autorités fédérales sont notifiées, les formulaires rédigés et les inscriptions aux registres effectuées dans la langue officielle de leur destinataire.

Afin que ce principe puisse être respecté dans la pratique, et que l'italien soit ainsi traité à part entière comme une langue officielle, au même titre que l'allemand ou le français, le Conseil fédéral a décidé, en 1991 déjà, de développer les services de traduction italienne, ceci en quatre étapes. Dans une première étape (1991), 13 nouveaux postes de travail ont été mis sur pied, notamment pour la préparation de textes censés accompagner le processus législatif, en particulier dans le cadre des délibérations parlementaires. Dans une deuxième étape (1996), 10 autres nouveaux postes de travail ont été ajoutés, dans le but d'assurer également la communication en italien à l'intérieur de l'administration au niveau des départements et des offices. Avec la réalisation des troisième et quatrième étapes (2002), 18 nouveaux postes de travail ont encore pu être créés, ce qui permet d'étendre l'offre de textes en italien non seulement à l'intérieur de l'administration, mais également vis-à-vis du public. Ces mesures répondent ainsi aux besoins du parlement, de la population et de l'administration. Avec actuellement 93 postes de travail, les services de traduction italienne ne sont pas encore entièrement sur pied d'égalité avec les services de traduction française, lesquels disposent pour leur part de 129 postes de travail. Aussi est-il envisagé de développer encore les services de traduction italienne.

Il convient encore de mentionner les récentes *"Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale"*, du 22 janvier 2003, dont le but est de *"promouvoir le plurilinguisme sur le lieu de travail et de mettre à profit les propriétés pluriculturelles"*. En vertu du paragraphe 21 de ces Instructions, *"Les départements veillent à ce qu'une représentation équitable des communautés linguistiques soit garantie dans tous les domaines d'activités de l'administration et à tous les niveaux hiérarchiques, selon leur proportion dans la population résidente de nationalité suisse. Des variations favorisant les langues latines sont possibles. La situation des services décentralisés est prise en compte de manière appropriée"*. Ces Instructions traitent également des langues de travail, des traductions et rédactions, ainsi que des exigences linguistiques auxquelles sont soumis les employés. Elles prévoient également certaines mesures en matière de recrutement, sélection, évaluation et développement du personnel. Enfin, elles disposent que *"L'administration fédérale sera présentée dans les quatre langues nationales (all, fr, it, rr) sur le matériel de publicité ou d'information, sur les inscriptions, formules, les en-têtes, les publications sur Internet, les répondeurs automatiques, etc."*.

En pratique, des coordinatrices et coordinateurs ont pour mission de veiller au respect des langues minoritaires dans leurs départements respectifs et dans les unités administratives subordonnées. L'Office fédéral du personnel organise périodiquement des rencontres entre coordinateurs, où les progrès en matière de promotion du plurilinguisme sont évalués. Par ailleurs, les offices d'une certaine taille ont nommé leurs propres délégués à la promotion du plurilinguisme. Lorsque des faits de non-respect peuvent être localisés avec précision, ces personnes interviennent.

A noter enfin que l'avant-projet de Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques prévoit expressément que quiconque s'adresse aux autorités

fédérales peut le faire dans la langue officielle de son choix et doit pouvoir recevoir une réponse dans cette langue. De même, il précise que la personne de langue romanche peut s'adresser à la Confédération dans un idiome ou en rumantsch grischun, la Confédération répondant pour sa part en rumantsch grischun. Le Conseil fédéral doit approuver cet avant-projet cette année encore, puis le soumettre au Parlement.

Usage d'une langue minoritaire dans les rapports entre particuliers et autorités administratives infra-cantoniales

Au paragraphe 95 de son avis, le Comité consultatif constate que *"dans la pratique, certaines difficultés se présentent dans le contexte des rapports entre les personnes appartenant à des minorités linguistiques et les autorités administratives au niveau infra-cantonal."* Il considère que *"face à cette situation, il faudrait encourager les autorités concernées, lorsqu'elles ont à statuer sur l'affiliation linguistique de ces communes, à s'inspirer de la Convention-cadre et, en particulier, à se demander s'il existe une demande suffisante au sens de son article 10, paragraphe 2, pour admettre l'usage d'une langue minoritaire dans les relations officielles"*.

En vertu de l'art. 70 al. 2 Cst., *"Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones"*. L'autonomie linguistique dont jouissent les cantons n'est donc pas sans bornes. D'une part, les cantons doivent veiller à la répartition traditionnelle des langues et se voient ainsi limités dans leur faculté de modifier les frontières linguistiques. En effet, si ces dernières ne sauraient être absolument figées, elles doivent tout de même présenter une certaine stabilité. Ainsi, tout changement occasionnel des proportions entre les différentes communautés linguistiques ne doit pas entraîner immédiatement une modification des frontières linguistiques. D'autre part, les cantons doivent aussi prendre en compte les minorités linguistiques autochtones. Cela découle également de la liberté de la langue (art. 18 Cst.) et de l'interdiction de la discrimination (art. 8 Cst.), en vertu desquelles les minorités linguistiques dans une région déterminée doivent pouvoir utiliser leur propre langue dans les rapports avec les autorités ou à l'école. Des mesures prises par les cantons dans l'exercice de leur autonomie linguistique ne peuvent restreindre la liberté de la langue que si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public, respectent le principe de proportionnalité et ne portent pas atteinte à la substance même de la liberté de la langue (art. 36 Cst.).

Ad article 11

Rédaction des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public

Au paragraphe 96 de son avis, le Comité consultatif constate que *"certaines limitations exceptionnelles au droit de présenter, dans une langue minoritaire, des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public existent dans quelques communes des Grisons en vue de préserver la langue romanche dont la survie est menacée dans ces régions"*. Il considère que *"la protection du romanche pourrait être aussi bien assurée par l'obligation de mettre en place des enseignes privées bilingues et encourage les autorités compétentes à examiner cette possibilité"*.

Le droit de présenter dans une langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public découle en Suisse de la liberté de la langue (art. 18 Cst.). Conformément à l'art. 36 Cst., ce droit peut toutefois subir des restrictions, pour autant que celles-ci reposent sur une base légale, soient justifiées par un intérêt public, respectent le principe de proportionnalité et ne portent pas atteinte à la substance même de la liberté de la langue. Concernant le cas auquel le Comité consultatif fait référence, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'examiner si les conditions susmentionnées étaient respectées en l'espèce. Il s'agissait d'un règlement de construction d'une commune majoritairement romanche,

autorisant les enseignes lumineuses uniquement en langue romanche. Le Tribunal fédéral a considéré qu'au vu des nombreux périls encourus par la langue romanche, les mesures visant à sauvegarder – tant du point de vue de leur étendue que de leur homogénéité – les zones à majorité romanche pouvaient être considérées comme relevant d'un intérêt public majeur et que, dans le cas concret, l'évaluation minutieuse des intérêts en présence avait permis de conclure à l'existence d'un intérêt prépondérant à l'interdiction des enseignes rédigées dans une langue autre que le romanche²⁰.

Ad article 12

Promotion de la connaissance de l'histoire et des préoccupations de la communauté juive, ainsi que des phénomènes liés à l'antisémitisme

Au paragraphe 97 de son avis, le Comité consultatif considère que "*les autorités compétentes devraient s'efforcer de refléter davantage, dans les programmes scolaires, l'histoire et les préoccupations de la communauté juive en Suisse ainsi que les phénomènes liés à l'antisémitisme*".

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a souligné que l'école, à tous les niveaux, a le devoir de former les élèves au respect du prochain, à la tolérance entre groupes religieux, ethniques, sociaux et autres et à la paix entre les peuples.

Plus spécifiquement, la CDIP, lors de sa réunion plénière du 12 juin 2003, a décidé le lancement, dès le 1^{er} janvier 2004, d'une "Journée de la Mémoire de l'Holocauste" dans les établissements scolaires de tous les cantons suisses. La date retenue est celle du 27 janvier, à savoir le jour de la libération du camp d'Auschwitz par l'Armée Rouge. Cette Journée sera consacrée à l'enseignement de la Mémoire de l'Holocauste et des autres crimes contre l'humanité, ainsi qu'à la promotion des droits de l'homme, de la tolérance, du dialogue interreligieux et interculturel.

Promotion de la connaissance de la langue et de la culture des gens du voyage

Au paragraphe 98 de son avis, le Comité consultatif constate que "*les autorités fédérales ont entamé des discussions avec des représentants des gens du voyage afin de mieux connaître leurs besoins en matière linguistique et culturelle*". Il considère que "*les autorités devraient accroître leurs efforts dans ce domaine*".

Récemment, est paru le premier dictionnaire de langue yéniche en Suisse, qui résume l'état de la connaissance du yéniche et comprend notamment un glossaire commenté, une étymologie et une bibliographie. Il s'agit de l'œuvre pionnière de Hansjörg Roth: *Jenisches Wörterbuch: Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz*, Verlag Huber, Frauenfeld/Stuttgart/Wien, 2001. Actuellement, priorité est donnée à l'élaboration de moyens didactiques – si possible ludiques – visant à faciliter l'apprentissage du yéniche par les enfants du voyage.

²⁰ ATF 116 Ia 345.

Ad article 13

Langue d'enseignement des écoles privées

Au paragraphe 99 de son avis, le Comité consultatif constate que *"la législation de certains cantons contient des limites quant à la langue d'enseignement des écoles privées"*. Il considère ces limitations *"comme problématiques sous l'angle de l'article 13 de la Convention-cadre dans la mesure où elles semblent s'opposer à la création d'écoles privées dispensant un enseignement dans une langue minoritaire en dehors de son aire d'implantation traditionnelle"*. Enfin, il considère que *"les autorités compétentes devraient s'assurer que les dispositions légales des cantons concernés ne constituent pas un obstacle pour répondre à un éventuel besoin en la matière, en particulier pour les italophones résidant dans les grandes villes du pays, notamment à Berne"*.

Rappelons en premier lieu que si la Constitution fédérale ne garantit pas expressément le droit de fonder, de diriger ou de fréquenter une école privée, elle ne l'exclut pas non plus. La liberté personnelle, la liberté de conscience et de croyance, les libertés d'opinion et d'information, la liberté de la science et la liberté économique protègent en outre certains aspects du droit de fonder, de diriger ou de fréquenter une école privée²¹.

Rappelons également que l'éducation relève de la compétence des cantons. Ceux-ci peuvent ainsi décider dans quelle mesure et à quelles conditions ils acceptent des écoles de langue minoritaire sur leur territoire. A cet égard, précisons que seules les écoles privées relevant de la scolarité obligatoire ou sollicitant une reconnaissance officielle de leur enseignement sont, le cas échéant, soumises à autorisation et éventuellement à des restrictions quant à la langue d'enseignement.

L'art. 66 al. 1 de la Loi sur l'école obligatoire du canton de Berne, auquel le Comité consultatif fait référence au paragraphe 65 de son avis, soumet le choix de la langue d'enseignement des écoles privées relevant de la scolarité obligatoire au principe de la territorialité des langues et vise ainsi essentiellement à éviter une germanisation, par la création d'écoles privées germanophones, de la partie francophone du canton de Berne. Notons par ailleurs que le canton et la ville de Berne non seulement tolèrent une école de langue française, mais encore la soutiennent financièrement depuis plusieurs années.

En pratique, les écoles privées jouent un rôle significatif en Suisse. Ainsi, près de 100'000 écoliers et écolières suivent chaque année leur scolarité obligatoire dans des écoles privées. Celles-ci ont en outre joué un rôle de pionnier, en ce qui concerne l'introduction de méthodes d'enseignement bilingue, en particulier en Suisse romande.

Ce sont en général des considérations économiques qui président à la création d'écoles privées proposant un enseignement dans une autre langue que la langue officielle du lieu en question. Certaines écoles privées, notamment à Berne et à Genève, répondent également à un besoin des milieux diplomatiques, dont le séjour en Suisse est limité dans le temps. Quant à la création d'écoles privées dispensant un enseignement en italien et en romanche en dehors des aires d'implantation traditionnelle de ces langues, elle est tout à fait envisageable d'un point de vue juridique. Aucune initiative visant à fonder de telles écoles, par exemple à Berne ou Zurich, ne nous est cependant connue.

²¹ Dans ce sens, voir le Message concernant la garantie de la Constitution du canton de Saint-Gall, FF 2002 1778-1779.

Ad article 14

Possibilité de bénéficier d'un enseignement dans une langue minoritaire en dehors de son aire d'implantation traditionnelle

Au paragraphe 100 de son avis, le Comité consultatif constate que *"la possibilité, pour les personnes appartenant à une minorité linguistique, de recevoir un enseignement primaire complet dans leur langue est limitée en pratique par le principe de territorialité"*. Selon lui, *"il faudrait encourager les autorités concernées, lorsqu'elles sont amenées à autoriser ou non la scolarisation d'élèves dans des communes voisines offrant un enseignement dans la langue minoritaire, à s'inspirer de la Convention-cadre et, en particulier, à se demander s'il existe une demande suffisante au sens de la disposition précitée"*.

Comme le relève le Comité consultatif lui-même au paragraphe 69 de son avis, *"il existe en Suisse des équilibres subtils entre l'articulation de la liberté de la langue et du principe de la territorialité et [...] les cantons conservent une large autonomie en la matière, ce qui leur permet d'ailleurs d'apporter des réponses nuancées pour des situations spécifiques"*. La liberté de la langue, consacrée à l'art. 18 Cst., garantit le droit de chacun de s'exprimer dans la langue de son choix, en particulier dans sa langue maternelle. La liberté de la langue n'implique pas pour autant le droit de bénéficier en toutes circonstances d'un enseignement dans sa langue maternelle. En effet, les cantons peuvent, en vertu de leur autonomie linguistique, organiser l'enseignement selon une répartition territoriale des langues. Le principe de la territorialité des langues est consacré à l'art. 70 al. 2 Cst., en vertu duquel les cantons, lorsqu'ils déterminent leurs langues officielles, doivent veiller à la répartition territoriale des langues et prendre en considération les minorités linguistiques autochtones. Ce principe est en partie relativisé par l'art. 70 al. 3 Cst., selon lequel la Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre communautés linguistiques.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit constitutionnel n'impose pas aux collectivités publiques l'obligation d'offrir aux particuliers venant s'établir sur leur territoire un enseignement dans une autre langue que celle qui est officiellement pratiquée dans la région. Toutefois, l'intérêt privé des parents à pouvoir scolariser leur enfant dans leur langue maternelle, en assumant les frais de leur choix, peut l'emporter sur l'intérêt d'une commune à maintenir son homogénéité linguistique et à faciliter sa planification scolaire. Ainsi, le Tribunal fédéral, tout en maintenant la validité du principe de territorialité, a jugé que, dans la mesure où une autre commune était d'accord d'admettre un enfant dans une école de langue française et où les parents étaient disposés à en supporter les conséquences financières, le fait d'exiger que cet enfant fréquente une école de langue allemande constituait une restriction disproportionnée à la liberté de la langue²². De même, le Tribunal fédéral a récemment considéré que le refus d'autoriser un enfant de langue maternelle allemande domicilié dans une commune francophone à fréquenter les classes de langue allemande d'une école d'un cercle scolaire voisin constituait une atteinte disproportionnée à la liberté constitutionnelle de bénéficier d'un enseignement dans sa langue maternelle. Il a en effet été jugé qu'au regard du principe de la proportionnalité, l'intérêt privé des parents à pouvoir scolariser leur enfant dans leur langue maternelle, en assumant tous les frais de leur choix, l'emportait sur l'intérêt public de la commune francophone visée à maintenir son homogénéité linguistique et à faciliter sa planification scolaire²³.

²² ATF 122 I 236, 247 (consid. 4 e ee).

²³ Arrêt du Tribunal fédéral du 2 novembre 2001, 2P.112/2001 (consid. 4-5).

Notons que la possibilité pour des enfants de suivre l'école dans une commune voisine offrant un enseignement dans la langue minoritaire est expressément prévue par la loi scolaire grisonne. En vertu de l'art. 16 al. 2 de cette loi, un enfant peut, sur demande, être scolarisé dans une commune voisine. Les communes concernées s'entendent sur les frais de scolarité, qui sont en règle générale supportés par la commune de résidence. En cas de désaccord, c'est le département qui tranche à propos de l'assignation et des frais de scolarité. Force est de constater qu'il est très peu fait usage de la possibilité d'être scolarisé dans une commune voisine offrant un enseignement dans une langue minoritaire (*ie* en romanche ou en italien). Dans quelques rares cas, il est à l'inverse demandé de pouvoir fréquenter une école voisine germanophone pour échapper au romanche. Relevons par ailleurs que certaines communes offrent des enseignements bilingues et que ces derniers rencontrent un grand succès. A noter enfin que la législation scolaire grisonne exige qu'une deuxième langue cantonale soit enseignée dans toutes les écoles publiques du canton, en principe dès la quatrième année scolaire. Ainsi, le romanche ou l'italien peut être choisi comme deuxième langue d'enseignement dans les communes germanophones.

Détermination de la langue d'enseignement dans les écoles primaires publiques des communes grisonnes

Au paragraphe 101 de son avis, le Comité consultatif constate que *"la liberté reconnue aux communes grisonnes pour statuer sur la langue d'enseignement dans les écoles primaires publiques peut présenter certains risques en l'absence de critères clairs quant à la langue d'enseignement"*. Il considère que *"la plus grande retenue devrait s'imposer lorsqu'il s'agit d'examiner un éventuel changement de la langue d'enseignement au niveau communal, tout particulièrement le long de la frontière linguistique"*.

La révision totale de la Constitution du canton des Grisons a été acceptée en votation populaire le 18 mai 2003. Le nouvel article 3 a trait aux langues: Son alinéa premier rappelle que l'allemand, l'italien et le romanche sont, à part égale, les langues nationales et officielles du canton. Au deuxième alinéa, il est disposé que le canton et les communes prennent et soutiennent les mesures nécessaires pour préserver et promouvoir le romanche et l'italien. Ils favorisent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. Enfin, l'alinéa 3 prévoit que les communes et les arrondissements définissent leur(s) langue(s) officielle(s) et scolaires(s), dans le cadre de leurs compétences et en coopération avec le canton. Ce faisant, ils doivent veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prendre en considération les minorités linguistiques autochtones. Désormais, le canton a donc aussi son mot à dire sur la détermination des langues officielles et scolaires des communes.

Il est très inhabituel qu'une commune décide de changer de langue d'enseignement. Le dernier exemple dans ce sens remonte ainsi à vingt ans, avec la commune de Bergün/Bravuogn, qui a concrétisé son passage à l'allemand en 1983. Parmi les autres communes qui ont opté pour l'allemand, certaines n'avaient jamais eu d'école primaire auparavant, de sorte que l'on ne peut pas véritablement parler de changement (par exemple Ilanz, Domat/Ems), ou ont opéré ce choix très tôt déjà (par exemple St. Moritz en 1910).

Relevons que, dans les régions fortement mélangées, comme par exemple en Haute-Engadine, où presque toutes les communes recensent désormais une majorité de germanophones, la scolarité de base (du jardin d'enfant à la sixième année scolaire) est toujours dispensée en romanche. Ceci est remarquable et témoigne d'un très grand attachement à la langue romanche. Dans certaines communes, la situation est néanmoins précaire en raison de l'importante majorité de germanophones par rapport aux habitants d'autres langues. Aussi, les communes de Samedan

et de Pontresina ont-elles fini par introduire des modèles d'enseignement bilingue. La commune de Trin (Surselva) envisage de faire de même.

Ad article 15

Mesures prises pour assurer une participation équilibrée des différentes régions linguistiques à la vie économique

Au paragraphe 103 de son avis, le Comité consultatif constate que "les taux de chômage relevés en Suisse romande et au Tessin sont en moyenne plus élevés que les taux enregistrés dans les cantons alémaniques" et que "les entreprises ont de plus en plus tendance à regrouper leurs centres de décision dans les grandes villes, le plus souvent en Suisse alémanique". Tout en reconnaissant qu'il y a des limites à l'action qu'un Etat peut entreprendre dans ce domaine, le Comité consultatif considère que "les autorités devraient accorder plus d'attention à ce phénomène et chercher à développer d'autres mesures de nature à en limiter les effets".

La Confédération a déjà pris des mesures dans le domaine de la politique régionale, notamment aux travers de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement²⁴, qui vient précisément en aide aux régions signalées par le Comité consultatif, en soutenant le développement de nouvelles activités économiques par des aides directes aux entreprises.

Mécanismes de participation pour les gens du voyage

Au paragraphe 104 de son avis, le Comité consultatif constate que "les mécanismes de participation pour les gens du voyage sont encore insuffisants et que le dialogue et la coopération avec les autorités fédérales n'ont été développés que récemment". Il considère notamment que "les autorités fédérales devraient envisager la possibilité de renforcer les compétences de la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses" en matière de coordination et se pencher sur la composition de ses organes".

Le conseil de la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses" est composé de cinq représentants de la communauté des gens du voyage, deux représentants de la Confédération, deux représentants des cantons et deux représentants des communes. Grâce à cet organisme, qui assure un maximum de transparence, les gens du voyage sont dès l'origine directement impliqués dans la discussion de questions ou l'élaboration de mesures les concernant. La Fondation est aussi un forum, où les gens du voyage peuvent faire valoir leurs souhaits et préoccupations. L'activité de la Fondation a ainsi notamment fortement contribué à l'adoption par le Parlement de la nouvelle Loi fédérale sur le commerce itinérant.

²⁴ RS 951.93