

**Informations visant à compléter le Rapport initial du
Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la
Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la
protection des minorités nationales**

Août 2002

TABLE DES MATIERES

REMARQUES LIMINAIRES	p. 1
ARTICLE 3	p. 3
LIBELLE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 3
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 3
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 3	p. 4
1. MINORITE GERMANOPHONE RESIDANT DANS CERTAINS CANTONS	p. 4
2. COMMUNAUTE JUIVE	p. 4
3. COMMUNAUTE DES GENS DU VOYAGE	p. 7
4. AUTRES COMMUNAUTES RELIGIEUSES	p. 10
5. LANGUES NON NATIONALES	p. 10
6. GROUPES LINGUISTIQUES OU ETHNIQUES N'ETANT PAS CONSIDERES COMME UNE MINORITE NATIONALE	p. 11
ARTICLE 4	p. 14
LIBELLE DE L'ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 14
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 14
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 4	p. 15
1. RECENSEMENT 2000	p. 15
1.1 Premiers résultats du recensement 2000	p. 15
1.2 Libellé des questions posées en ce qui concerne l'affiliation linguistique	p. 15
1.3 Principales tendances concernant les minorités linguistiques	p. 16
1.4 Principales tendances concernant les minorités religieuses	p. 17
2. GARANTIES CONTRE LA DISCRIMINATION	p. 18
2.1 Dispositions légales fédérales prohibant la discrimination, en particulier dans les domaines de l'emploi et du logement	p. 18
2.1.1 Prohibition générale de la discrimination	p. 18
2.1.2 Prohibition de la discrimination dans le domaine de l'emploi	p. 18
2.1.3 Prohibition de la discrimination dans le domaine du logement	p. 20
2.1.4 Données statistiques relatives aux poursuites engagées et aux condamnations prononcées en matière de discrimination	p. 21
2.2 Garanties cantonales spécifiques contre la discrimination	p. 22
2.3 Mesures visant à éliminer les discriminations indirectes que peuvent subir les minorités nationales	p. 22
2.4 Indications statistiques sur l'égalité dans le domaine de la vie sociale et économique	p. 23
2.4.1 Chômage	p. 23
2.4.2 Salaires	p. 25

ARTICLE 5	p. 27
LIBELLE DE L'ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 27
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 27
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 5	p. 28
1. SAUVEGARDE ET EPANOUISSEMENT DE LA CULTURE ET DE L'IDENTITE DE LA COMMUNAUTE DES GENS DU VOYAGE	p. 28
1.1 Aires de stationnement et de transit	p. 28
1.2 Commerce itinérant	p. 30
 ARTICLE 6	 p. 31
LIBELLE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 31
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 31
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 6	p. 32
1. MESURES EN FAVEUR DE LA TOLERANCE: MEDIAS	p. 32
2. DONNEES STATISTIQUES RELATIVES AUX POURSUITES ENGAGEES ET AUX CONDAMNATIONS PRONONCEES EN MATIERE DE DISCRIMINATION	p. 32
3. NATURALISATION	p. 32
3.1 Principe de la nationalité à trois degrés et répartition générale des compétences	p. 32
3.2 Acquisition de la nationalité suisse en vertu du droit de la famille	p. 33
3.3 Naturalisation ordinaire	p. 33
3.3.1 Répartition des compétences	p. 33
3.3.2 Procédure fédérale	p. 34
3.3.3 Procédures cantonales et communales	p. 34
3.3.4 Voies de droit contre le refus de naturalisation ordinaire	p. 34
3.4 Naturalisation facilitée	p. 35
3.5 Révision de la Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse	p. 36
3.6 Quelques chiffres	p. 37
 ARTICLE 8	 p. 40
LIBELLE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 40
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 40
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 8	p. 40
1. LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES DIFFERENTES COMMUNAUTES RELIGIEUSES	p. 40
1.1 Le principe de la neutralité religieuse de l'Etat	p. 40
1.2 La compétence des cantons de régler les rapports entre l'Eglise et l'Etat	p. 41
1.3 Les diverses réglementations cantonales	p. 41
1.4 Conséquences du statut de droit public dont bénéficient certaines communautés religieuses	p. 42

ARTICLE 9	p. 44
LIBELLE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 44
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 44
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 9	p. 45
1. ACCES AUX MEDIAS, PROMOTION DE LA TOLERANCE ET PLURALISME CULTUREL	p. 45
ARTICLE 10	p. 47
LIBELLE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 47
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 47
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 10	p. 48
1. USAGE DE LA LANGUE DANS LES RELATIONS ENTRE INDIVIDUS: RESTRICTIONS ADMISSIBLES A LA LIBERTE DE LA LANGUE	p. 48
2. USAGE DE LA LANGUE DANS LES RELATIONS ENTRE PARTICULIERS ET AUTORITES ADMINISTRATIVES	p. 48
2.1 Principes	p. 48
2.2 Le droit fédéral des langues	p. 49
2.2.1 La réglementation des langues officielles de la Confédération	p. 49
2.2.2 Les mesures d'encouragement et de soutien	p. 51
2.3 Le droit cantonal des langues	p. 51
2.3.1 L'autonomie linguistique des cantons	p. 51
2.3.2 Les limites à l'autonomie linguistique des cantons	p. 52
2.3.3 La réglementation des langues officielles et l'application du principe de la territorialité des langues dans les cantons plurilingues	p. 54
2.4 Aperçu de l'avant-projet de Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques	p. 55
ARTICLE 11	p. 58
LIBELLE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 58
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 58
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 11	p. 59
1. USAGE DU NOM; REDACTION DES ENSEIGNES ET AUTRES INFORMATIONS DE CARACTERE PRIVE EXPOSEES A LA VUE DU PUBLIC; TOPONYMES	p. 59
ARTICLE 12	p. 61
LIBELLE DE L'ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 61
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 61
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 12	p. 62
1. DEUXIEME LANGUE ENSEIGNEE A L'ECOLE	p. 62
2. PROMOTION DE LA CONNAISSANCE DES LANGUES PARLEES PAR LES PERSONNES APPARTENANT A LA COMMUNAUTE DES GENS DU VOYAGE ET A LA COMMUNAUTE JUIVE	p. 64

ARTICLE 13	p. 65
LIBELLE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 65
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 65
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 13	p. 65
1. ENSEIGNEMENT PRIVE	p. 65
ARTICLE 14	p. 67
LIBELLE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 67
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 67
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 14	p. 68
1. MESURES DE PROMOTION DE L'ENSEIGNEMENT BILINGUE	p. 68
2. AVANT-PROJET DE LOI FEDERALE SUR LES LANGUES	p. 68
3. ENSEIGNEMENT DES LANGUES DANS LE CANTON DES GRISONS	p. 68
ARTICLE 15	p. 69
LIBELLE DE L'ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 69
QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 69
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 15	p. 69
1. REPRESENTATION DES MINORITES NATIONALES DANS L'ADMINISTRATION FEDERALE	p. 69
2. ORGANISMES DESTINES A ASSURER LA PARTICIPATION DES PERSONNES APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES A LA VIE CULTURELLE, SOCIALE, ECONOMIQUE AINSI QU'AUX AFFAIRES PUBLIQUES	p. 71
ARTICLE 16	p. 73
LIBELLE DE L'ARTICLE 16 DE LA CONVENTION-CADRE	p. 73
QUESTION SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF	p. 73
COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 16	p. 73
1. ASSEMBLEE INTERJURASSIENNE	p. 73
LISTE DES ABBREVIATIONS	p. 75

REMARQUES LIMINAIRES

1. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales est entrée en vigueur pour la Suisse le 1er février 1999. Le rapport initial du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, élaboré en application de l'article 25, paragraphe 1, de la Convention-cadre, a été adopté par le Conseil fédéral le 25 avril 2001 et transmis sans délai au Conseil de l'Europe¹. Comme il est d'usage dans le cadre de l'examen des rapports étatiques, le Comité consultatif de la Convention-cadre a fait parvenir aux autorités suisses une liste de points au sujet desquels il désirait recevoir de plus amples informations.

2. Le présent document vise à compléter le rapport initial du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et à fournir ainsi au Comité consultatif de la Convention-cadre les informations supplémentaires qu'il souhaitait recevoir.

3. Afin d'assurer des réponses aussi complètes que possibles aux diverses questions soulevées par le Comité consultatif, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a entrepris de recueillir auprès des divers acteurs intéressés toutes les informations utiles sur la manière dont la Suisse cherche à mettre en œuvre la Convention-cadre.

4. Ainsi, de nombreux services de l'administration fédérale ont pris part à l'élaboration de ce complément d'information:

- la Direction du droit international public (coordonnant les travaux de rédaction)
- la Commission fédérale 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 des assurances sociales
- le Groupement de la science et de la recherche
- l'Office fédéral de l'éducation et de la science
- l'Office fédéral de la justice
- l'Office fédéral des étrangers
- l'Office fédéral des réfugiés
- l'Office fédéral du personnel
- le Secrétariat d'Etat à l'économie
- la Direction du travail
- l'Office fédéral du logement

¹ Le rapport initial du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales peut être consulté sous:
http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/f/home/organ/div1/human/listrep.html

5. La mise en œuvre de la Convention-cadre relève en grande partie de l'exercice de compétences cantonales². Ainsi, les cantons et les Conférences des directeurs cantonaux ont également été invités, par le biais de questionnaires techniques, à fournir certaines informations sur les domaines relevant de leurs compétences.

6. Enfin, le DFAE a saisi cette occasion pour rencontrer des représentants des minorités nationales et des organismes voués à la protection de ces minorités.

² Rappelons que la Suisse est un Etat fédéral fondé, tant historiquement que politiquement, sur la volonté de ses 26 Etats fédérés. Selon un principe consacré à l'article 3 de la Constitution fédérale, le partage des pouvoirs entre l'Etat central et les cantons répond au principe de subsidiarité: ne ressortissent à la Confédération que les compétences qui lui sont attribuées par la Constitution. Dans les domaines intéressant particulièrement la protection des minorités nationales, les cantons ont des compétences étendues. Rappelons également que la Suisse fait partie des Etats à tradition moniste. Ainsi, un traité international ratifié par le Conseil fédéral fait partie de l'ordre juridique suisse dès la date de son entrée en vigueur en Suisse, sans qu'il y ait besoin de le transposer dans l'ordre juridique par l'adoption d'une loi spéciale. L'article 5, alinéa 4, de la Constitution fédérale impose à la Confédération comme aux cantons l'obligation de respecter le droit international. Le principe est celui de la primauté du droit international sur le droit interne. Pour plus d'informations sur la structure politique générale de la Suisse et le statut du droit international public dans l'ordre juridique interne, renvoi peut être fait à la première partie du rapport initial, en particulier aux §§26-68.

ARTICLE 3

LIBELLE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE

Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.

Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention.

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Le Comité consultatif a pris connaissance de la déclaration déposée par le gouvernement suisse lors de la ratification de la Convention-cadre, déclaration qui donne une définition de l'expression "minorités nationales". Eu égard au §100 du rapport étatique, qui mentionne les "minorités linguistiques nationales" comme groupes auxquels la Convention-cadre peut être appliquée, le Comité consultatif souhaite savoir si les autorités suisses considèrent la minorité germanophone résidant dans certains cantons, à savoir Fribourg, le Valais et éventuellement le Tessin, comme protégée par la Convention-cadre comme le laisse entendre le texte de la déclaration précitée qui se réfère aux "groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton".

Le Comité consultatif souhaite recevoir des informations sur les circonstances historiques de l'arrivée en Suisse de personnes appartenant à la communauté juive et à celle des gens du voyage puisque ces deux groupes sont mentionnés au §100 du rapport étatique comme groupes auxquels la Convention-cadre peut être appliquée. Concernant la communauté juive, il est demandé au gouvernement de plus amples informations sur sa taille, sa composition, ses caractéristiques linguistiques et culturelles ainsi que sa répartition géographique sur le territoire helvétique. En ce qui concerne la communauté des gens du voyage et eu égard au §137 du rapport étatique qui mentionne "leur langue", des informations supplémentaires sur les caractéristiques linguistiques de cette communauté seraient appréciées.

Eu égard aux informations relatives à la composition religieuse de la population qui figure à la page 10 et au §23 du rapport étatique, et compte tenu du fait que la communauté juive est mentionnée comme groupe auquel la Convention-cadre peut être appliquée, le Comité consultatif souhaite savoir si les autorités suisses estiment que d'autres groupes religieux, en particulier les Musulmans et les Chrétiens Orthodoxes, peuvent aussi être protégés par la Convention-cadre.

Le Comité consultatif note que d'après le §92 du rapport étatique, 8,9% de la population a une langue maternelle autre que l'allemand, le français, l'italien ou le romanche. Le Comité consultatif apprécierait une ventilation de ce chiffre de 8,9% dans les différentes langues concernées. Il souhaite également savoir s'il existe des statistiques ou des estimations sur la proportion de ces 8,9% de personnes qui seraient détentrices de la nationalité helvétique.

Le Comité consultatif souhaite savoir, conformément à ce que prévoit le schéma pour les rapports adopté par le Comité des Ministres le 30 septembre 1998 (ACFC/INF(98)1), s'il existe des groupes linguistiques ou ethniques qui ne sont pas considérés comme étant une minorité nationale. Cette demande concerne non seulement les ressortissants suisses, mais également les non-ressortissants vivant dans le pays. Au cas où de tels groupes existeraient, le Comité consultatif souhaiterait obtenir des indications sur leur statut juridique ainsi que sur leur situation dans les faits.

1. MINORITE GERMANOPHONE RESIDANT DANS CERTAINS CANTONS

7. La déclaration faite par la Suisse lors de la ratification de la Convention-cadre tient compte du fait qu'un groupe de population majoritaire au niveau de l'ensemble du pays peut être minoritaire dans l'une ou l'autre région et doit, le cas échéant, pouvoir bénéficier de la protection de la Convention-cadre. La déclaration suisse prévoit en effet 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*". Selon cette déclaration, la minorité germanophone résidant dans certains cantons, comme Fribourg ou le Valais, peut être protégée par la Convention-cadre³.

2. COMMUNAUTE JUIVE⁴

8. Des membres de la communauté juive se sont vraisemblablement installés dès le III ou IV^{ème} siècle sur le territoire actuel de la Suisse. Excepté un recueil de lois burgondes daté des alentours de 500, on ne trouve jusqu'au XIII^{ème} siècle aucune trace de la présence de Juifs sur le territoire suisse. Il est toutefois permis de penser que les conditions de vie de la communauté israélite y étaient les mêmes que dans le reste de l'Europe.

9. A l'origine, les Juifs avaient le même statut juridique et politique que les citoyens romains. Au IV^{ème} siècle, le christianisme devint la religion officielle de l'Empire romain. L'influence croissante de l'Eglise romaine conduisit alors à aménager un statut particulier pour les Israélites. Sous Charles le Grand (748-814) et ses successeurs, les Juifs étaient placés sous la protection de l'Empereur, qui leur assurait la vie, la propriété, la liberté de religion ainsi que certains privilèges commerciaux. En contrepartie, ceux-ci devaient verser un impôt au souverain. En règle générale, Israélites et Chrétiens vivaient en bonne entente jusqu'à la fin du XI^{ème} siècle.

³ La réponse est moins claire en ce qui concerne la minorité germanophone résidant dans le canton du Tessin. En effet, de nombreux germanophones établis au Tessin ne possèdent pas la nationalité suisse et n'ont en outre jamais manifesté la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions ou leur langue – deux conditions posées par la déclaration suisse.

⁴ Voir: P. Felder, H. Meyer, C. Sieber Lehmann, H. Staehlin, W. Steinböck, J.-Cl. Wacker, Die Schweiz und ihre Geschichte, Lehrmittelverlag des Kantons Zürich, Zürich, 1998, pp. 129-137. Voir également: Commission indépendante d'experts Suisse- Seconde Guerre mondiale, La Suisse, le national-socialisme et la Seconde guerre mondiale. Rapport final, Ed. Pendo, Zurich 2002. Voir également: A. Welder-Steinberg, Geschichte der Juden in der Schweiz vom 16. Jahrhundert bis nach der Emanzipation, Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund, Zürich, 1970.

10. Cette situation se modifia en 1096. Les croisés en route pour libérer Jérusalem s'en prirent d'abord aux communautés israélites et les mirent devant l'alternative: "La mort ou le baptême". Des communautés entières payèrent ainsi de leur vie leur croyance religieuse.

11. Mais les croisades ne furent pas la seule cause de la détérioration des relations entre Israélites et Chrétiens. L'essor économique des XI et XIIème siècles et le développement des villes modifièrent profondément les rapports économiques et sociaux. L'argent et le crédit se développèrent. A la même époque, l'Eglise interdit les prêts à intérêts. Les autorités citadines, qui avaient besoin d'argent liquide pour développer leur marché, autorisèrent toutefois les prêteurs, chrétiens et juifs, à s'installer à l'intérieur des murs de la ville. Des "laissez-passer" étaient alors accordés contre rémunération à certaines familles juives, leur garantissant la protection des autorités pour un laps de temps donné. Leur justiciabilité et le libre exercice de leur religion y étaient également réglementés. S'y ajoutaient encore le droit de prêter de l'argent et de percevoir des intérêts. Suite au quatrième concile du Latran (1215), l'Eglise exigea que les Juifs portassent des signes distinctifs, rendant ainsi visible leur marginalisation croissante.

12. C'est au XIIIème siècle que des documents officiels mentionnent pour la première fois la présence de Juifs sur le territoire actuel de la Suisse. Dans le courant du XIIIème siècle, de telles mentions se multiplient, avant tout en Suisse occidentale. Des communautés organisées existaient à Bâle, Zurich, Berne, Lucerne et en Suisse occidentale.

13. Si, durant la première moitié du XIVème siècle, Juifs et Chrétiens entretenaient encore d'étroites relations, la situation des Juifs se détériora rapidement. Des usuriers chrétiens, venus de France et d'Italie, s'efforcèrent de tenir les Juifs éloignés des grandes affaires financières. Aussi ces derniers ne s'occupèrent-ils bientôt plus que du petit crédit, qui rapportait peu, mais qui leur attirait l'inimitié des couches sociales inférieures de la population chrétienne.

14. L'hostilité à l'égard des Juifs s'accrut encore lorsque, en 1348, on annonça la peste. Une partie de la population accusa alors les Juifs d'avoir empoisonné les puits. Ces accusations étaient renforcées par les revendications économiques des nombreux débiteurs voulant se libérer à bon compte de leurs obligations. Les nobles et les corporations demandèrent que les Juifs soient sanctionnés et critiquèrent la retenue des autorités. Les Conseils de Zurich et de Bâle, de même que le duc Albrecht d'Autriche, soucieux de conserver les revenus fiscaux qu'ils tiraient des Juifs, tentèrent dans un premier temps de les protéger; mais ils durent plier devant la violence de la foule. D'octobre 1348 à septembre 1349, les Juifs furent systématiquement assassinés, expulsés ou baptisés de force.

15. Malgré l'horreur de ces événements, des membres de la communauté juive vinrent à nouveau s'installer en Suisse. Leur situation demeurait pourtant largement précaire. Ils ne pouvaient exercer aucune activité artisanale ou commerciale. L'accès à la propriété foncière et, par suite, l'exercice des métiers de la terre leur étaient également interdits. Ainsi, il ne leur restait plus que le petit crédit, le prêt sur gage ou le commerce de bétail. Pour les autorités, la population juive était considérée avant tout comme une source de revenu. Pourtant, les quelques documents fiscaux de cette époque indiquent que la grande majorité des membres de cette communauté était pauvre.

16. Aux XIV et XVème siècles, de nombreuses villes levèrent l'interdiction du prêt à intérêt. Les Chrétiens reprirent alors cette activité; tandis que les Juifs furent renvoyés des villes. En 1493, la Diète décida ne plus tolérer les Juifs sur le territoire helvétique. Quelques exceptions étaient faites pour les médecins Juifs, dont le séjour

était parfois admis dans les villes. Certaines communes rurales, ainsi que les bailliages communs où, après la Réforme, Catholiques et Protestants vivaient ensemble, toléraient également la présence des Juifs.

17. Seule la communauté juive du comté de Baden, dans le canton d'Argovie, subsista pendant près de deux siècles. Des communautés juives s'étaient installées à Lengnau et à Endingen, respectivement en 1633 et 1678. Une lettre de protection, chèrement payée et renouvelable tous les seize ans, garantissait à ces communautés une certaine sécurité. Toutefois, la vie de ces communautés juives demeurait difficile et elles durent s'affirmer dans un environnement hostile. En raison des restrictions imposées depuis le Moyen Age, les Israélites ne pouvaient exercer qu'une activité de marchand, de colporteur ou de marchand de bétail. Lorsqu'ils voyageaient, ils étaient soumis à divers droits de douanes et taxes.

18. Jusqu'au XVIIIème siècle, l'hostilité des Chrétiens à l'égard des Juifs reposait avant tout sur des motifs religieux et conduisait à des discriminations économiques et sociales. Avec le siècle des Lumières, la religion perdit de son importance et les préjugés causés aux Juifs apparurent comme contraires aux droits de l'homme. Des citoyens éclairés nouèrent alors contact avec des Juifs érudits; trop souvent toutefois dans le seul espoir de les voir s'aligner sur leur mode de pensée. Les Juifs étaient devant un dilemme: fallait-il renoncer à leurs traditions religieuses ou conserver ce qui, depuis des siècles, fondait leur identité? Leur réponse fut nuancée.

19. Le statut des Juifs se modifia avec la création de la République helvétique, en 1798. Les Juifs vivant en Suisse, en particulier dans le canton d'Argovie, obtinrent la levée des taxes et impôts spéciaux qui les grevaient, la liberté d'établissement ainsi que le droit d'exercer le métier de leur choix. Ils ne jouissaient toutefois pas de toutes les droits civils et, en 1809, la plupart de ces droits leur fut retiré. Durant la Restauration et la Régénération, la situation des Juifs ne s'améliora guère. Les attentes de la population juive résidant en Suisse furent également déçues par la Constitution de 1848: la liberté d'établissement, l'égalité devant la loi et devant les tribunaux, ainsi que le libre exercice du service religieux n'étaient reconnus qu'aux ressortissants suisses de confession chrétienne. En 1866, à l'occasion de la révision partielle de la Constitution, la liberté d'établissement ainsi que l'égalité devant la loi et devant les tribunaux furent enfin garanties à toute personne, indépendamment de l'appartenance religieuse. La nouvelle Constitution de 1874 garantit de plus à toute personne la liberté de conscience et de croyance.

20. Au tournant du XIXème siècle, une série de nouvelles communautés juives furent fondées. Des Juifs d'Alsace et des Préalpes vinrent s'installer en Suisse, avant tout dans les villes. Les communautés se développèrent alors en corporations organisées juridiquement; les traditionnelles œuvres de charité juives en faveur des pauvres, malades, veufs et veuves s'institutionnalisèrent. Plusieurs nouvelles synagogues furent construites. L'émancipation permit aux Juifs d'exercer des activités qui leur étaient jusqu'alors fermées: entreprises textiles, grands magasins, broderie, horlogerie, professions libérales.

21. De 1890 à la première guerre mondiale, plus de 4'000 Israélites, chassés de Russie ou de Pologne, émigrèrent en Suisse. Parmi eux se trouvaient de nombreux tailleurs, cordonniers et boulangers, des métiers dans lesquels les Juifs résidant en Suisse étaient jusqu'alors peu représentés. L'arrivée de Juifs d'Europe de l'Est, conservant un mode de vie traditionnel et une interprétation plus stricte de la Thora, influença également la vie religieuse des communautés indigènes. Des sociétés religieuses désireuses de sauvegarder les traditions furent fondées.

22. Les Lumières et les idées de la révolution française atténuèrent l'hostilité religieuse envers les Juifs, permettant ainsi leur émancipation. Mais le XIXème siècle fut également l'époque de l'affirmation de l'Etat nation, censé reposé sur une langue,

une origine ou un passé communs, concepts à l'origine du racisme et de l'antisémitisme. L'antisémitisme prit, aux XIX et XX^{ème} siècles, diverses formes: aux motifs religieux, s'ajoutèrent des considérations de race ainsi que des revendications économiques.

23. Après la première guerre mondiale, l'antisémitisme gagna encore en importance. En outre, la Suisse appliqua depuis cette période une politique restrictive à l'égard des étrangers. Elle se considérait en effet comme un pays de transit, une simple halte d'où les réfugiés devaient organiser leur émigration. Cette "lutte contre la surpopulation étrangère" a largement défavorisé les Juifs amenés à fuir l'Allemagne, après la prise de pouvoir des national-socialistes en janvier 1933. De sorte que quelques 5'000 réfugiés seulement séjournèrent en Suisse à la fin de 1937. Suite à l'annexion de l'Autriche en 1938, la situation s'aggrava encore. Entre l'Anschluss et le début de la guerre en septembre 1939, plus de 100'000 Juifs ont quitté l'Autriche et l'on estime que 5'500 à 6'500 d'entre eux se sont réfugiés en Suisse pour une période plus ou moins longue; cela en dépit de la surveillance renforcée des frontières et des mesures administratives strictes adoptées par le Conseil fédéral. En août 1942, la Suisse édicta des directives en vertu desquelles "les réfugiés qui ont fui uniquement en raison de leur appartenance à une race, les Juifs par exemple, ne doivent pas être considérés comme des réfugiés politiques". Ainsi les frontières furent-elles officiellement fermées pour les Juifs. Ces directives étaient toutefois difficiles à appliquer et soulevaient de lourdes critiques dans l'opinion publique, de sorte que plusieurs milliers de réfugiés parvinrent encore à entrer en Suisse dans les mois qui suivirent. Mais lorsque l'opinion publique se fut apaisée, les directives furent à nouveau renforcées et les efforts pour contrôler les frontières intensifiés. Le 12 juillet 1944, le Département fédéral de justice et police autorisa officiellement l'admission de toutes les personnes civiles en danger de mort ou courant un risque pour leur intégrité physique. Durant la guerre, la Suisse recueillit 51'000 réfugiés civils, dont environ 20'000 juifs. Les œuvres d'entraide se chargèrent entièrement de l'entretien des réfugiés jusqu'en 1942 et furent ensuite relayées par la Confédération.

3. COMMUNAUTE DES GENS DU VOYAGE

24. Les notions utilisées dans la littérature pour désigner les populations non sédentaires d'Europe ainsi que les distinctions opérées entre ces diverses populations ne sont pas homogènes. La notion de "gens du voyage" se réfère traditionnellement aux personnes et groupes de personnes qui ont un mode de vie nomade et exercent une profession itinérante. Cette notion regroupe ainsi sous un même vocable des populations distinctes d'un point de vue ethnique, culturel ou social.

25. Le terme de "Roma" est généralement utilisé par les ethnologues et les linguistes pour désigner les groupes de population qui, à partir du V^{ème} siècle et pour une longue période, ont fui le nord-est de l'Inde à la suite de guerres ou de crises économiques et dont la langue – le "romani" ou le dialecte "romanés" – conserve d'importants éléments de sanscrit et de pacrit. Les populations nomades qui ont succédé et dont la langue, fondée sur le "romani", s'est fortement germanisée, sont souvent désignés sous les termes de "Sinti" ou de "Manouches"; ceux dont la langue s'est enrichie d'éléments espagnols sont généralement qualifiés de "Calé" ou de "Gitans".

26. Il existe en Europe encore d'autres groupes autochtones non sédentaires qui, sans être directement apparentés aux Roma, Sinti ou Calé, ont un mode de vie comparable et ont repris certains éléments de leur culture ou de leur langue. Ainsi, en Suisse, la grande majorité des gens du voyage appartiennent au groupe des "Yéniches". Se disent Yéniches notamment les personnes ou les descendants de personnes appartenant, en Suisse, en Allemagne, en France ou en Autriche, à un groupe de population ayant originellement un mode de vie nomade ou semi-nomade et parlant leur propre langue: le yéniche. Le yéniche comprend des éléments de romani, de dialecte allemand et de yiddish.

27. On connaît mal l'histoire des gens du voyage en Suisse, en particulier en ce qui concerne la naissance et le développement de leur culture et les circonstances historiques de leur arrivée en Suisse. Une version résumée de l'étude historique "L'Œuvre des enfants de la grand-route" publiée en 1998 par les Archives fédérales, a paru en novembre 2001 sous le titre "Kinder zwischen Rädern". Elle donne sur l'histoire des Yéniches en Suisse les éclaircissements suivants:

28. Jusqu'au XIX^{ème} siècle, de nombreuses personnes menaient, pour un temps ou de façon permanente, leur vie sur les routes. A côté des domestiques itinérants, marchands de bestiaux, artisans, travailleurs journaliers, étudiants et pèlerins, on rencontrait des associations de familles qui courraient le pays en tant que gens du voyage depuis des générations. Ces familles étaient pour la plupart "apatrides"; dans ce sens qu'elles n'avaient pas de commune d'origine, soit qu'elles n'avaient jamais possédé un tel droit de cité communal, soit qu'elles l'avaient perdu avec le temps. Sans droit de cité communal, ces familles ne jouissaient d'aucune aide sociale, d'aucun droit de séjour prolongé et n'avaient pas la possibilité d'user des biens communaux comme les forêts et les pâturages. Afin de maintenir un cercle restreint d'ayants droits, de nombreuses communes cherchaient à exclure les personnes et les familles indésirables de leur droit de cité. Celui qui, par exemple, changeait de confession, contractait un mariage non autorisé, se séparait de son conjoint, s'éloignait trop longtemps de sa commune d'origine ou était poursuivi pénalement, perdait son droit de cité. De même, les familles qui tombaient dans l'indigence se voyaient retirer leur droit de cité et expulser de la commune. Elles étaient alors contraintes d'exercer une activité itinérante, comme celle de vannier, rétameur, rémouleur ou colporteur, pour assurer leur subsistance.

29. Les relations entre les gens du voyage et les sédentaires ne furent jamais aisées. Pourtant, les gens du voyage ne rencontraient pas que de l'hostilité, du moins dans les régions de campagne. Offrant des biens et services utiles aux sédentaires et leurs rapportant des histoires ou des nouvelles, ils recevaient en contrepartie un refuge, de la nourriture, des habits ou de l'argent.

30. Les autorités de l'ancienne confédération considéraient en revanche les nomades comme de "dangereuses canailles", des "mendiants", des "filous", des "vagabonds". Dès le XVI^{ème} siècle, la mendicité et le vagabondage étaient des thèmes récurrents lors des réunions de la Diète. En certains endroits, comme par exemple à Zurich, de véritables "chasses aux mendiants" furent organisées régulièrement jusqu'à la fin du XVIII^{ème} siècle. Les vagabonds et les gens du voyage étaient regroupés en un lieu, puis expulsés. S'ils revenaient alors au pays, ils étaient jugés et envoyés aux galères. Les nomades développèrent alors diverses stratégies pour échapper à ces périls. En particulier, ils entretenaient un réseau de familiers et de connaissances et se communiquaient, en yéniche, des informations sur les itinéraires, les possibilités de refuge et les lieux de rendez-vous.

31. Aux alentours de 1800, l'idée s'imposa auprès des milieux cultivés que le droit de cité ne devait exclure aucune partie de la population. On désirait désormais intégrer dans la société tous les habitants du pays et les contraindre, au besoin par

la force, à mener une vie bourgeoise et sédentaire. Afin de surveiller la population et particulièrement les groupes jugés suspects, comme les personnes sans domicile fixe, on constitua de nouveaux corps de police et développa de nouvelles techniques de contrôle, comme les passeports et les actes d'origine. On pensait résoudre le problème de "l'apatridie" et du "vagabondage" en attribuant un droit de cité communal à tous les hommes et les femmes dont l'origine n'était pas clairement établie. Alors bourgeois d'une commune, ces personnes abandonneraient, croyait-on, leur mode de vie nomade.

32. Durant la première moitié du XIXème siècle toutefois, diverses tentatives de concordats intercantonaux visant à éliminer l'absence de commune d'origine échouèrent. Les personnes sans commune d'origine étaient repoussées d'un canton à l'autre. Avec la mise en place de la police, la liberté de mouvement des nomades devint toujours plus étroite, les intervalles entre deux déplacements forcés toujours plus courts. La création de l'Etat fédéral, en 1848, et l'adoption de la loi sur l'absence de commune d'origine ou de nationalité, en 1850, marquèrent alors un tournant. En vertu de cette législation, les personnes qui n'étaient citoyennes ni d'un canton ni d'un Etat étranger se voyaient attribuer d'office la bourgeoisie de telle ou telle commune. La Confédération obligeait les cantons et ceux-ci obligeaient à leur tour les communes à accepter ces nouveaux bourgeois. Les intéressés, eux, n'avaient pas leur mot à dire. On rechercha alors tous les "vagabonds" du pays, afin de les identifier, puis de les refouler ou de leur attribuer une commune d'origine. Les données de plus de 10'000 personnes furent ainsi rassemblées par un office central.

33. Ces mesures furent ressenties comme une contrainte, non seulement par les gens du voyage, mais également par les communes. Les communes les plus riches payaient les communes pauvres pour qu'elles acceptent d'accorder la bourgeoisie aux gens du voyage. Ainsi, de nombreux nomades reçurent le droit de cité de communes de montagnes retirées, dans lesquelles ils n'étaient pas les bienvenus et n'avaient pas la possibilité de développer une activité économique. En même temps, la nouvelle législation sur l'absence de commune ou de nationalité rendait difficile la poursuite de leur mode de vie traditionnel. La loi interdisait notamment aux personnes exerçant une activité itinérante d'emmener avec elles des enfants en âge de scolarité. De plus, l'exercice des professions itinérantes était soumis à de strictes autorisations. Celui qui "vagabondait" sans pouvoir justifier d'une activité autorisée et présenter les papiers d'identification requis, était puni d'une amende, d'une mise aux arrêts ou d'un travail obligatoire. Beaucoup des gens du voyage durent ainsi abandonner leur mode de vie nomade. D'autres continuèrent toutefois et trouvèrent de nouveaux refuges pour survivre.

34. Parallèlement aux mesures prises contre les gens du voyage indigènes, les autorités de l'époque prirent également des dispositions pour empêcher que des gens du voyage étrangers ne passent la frontière. Dès 1913, ceux-ci étaient repoussés à la frontière. S'ils parvenaient néanmoins à entrer en Suisse, ils étaient internés dans des institutions de travail obligatoire, en vue d'identification et de refoulement. Le Département fédéral de justice et police tenait alors un "registre des Tsiganes", dans lequel étaient rassemblés le signalement, les empreintes digitales et les photographies des personnes internées. La centrale cherchait de plus à compléter et étendre son fichier de données personnelles, en procédant à des échanges d'informations avec la "Centrale des Tsiganes" à Munich. Même durant la seconde guerre mondiale, alors que les gens du voyage, comme les Juifs, étaient poursuivis et persécutés par le régime nazi, la Suisse continua de leur fermer ses frontières.

4. AUTRES COMMUNAUTES RELIGIEUSES

35. Pour autant qu'ils remplissent les critères énoncés dans la déclaration faite par la Suisse à l'occasion de la ratification de la Convention-cadre, les membres d'autres communautés religieuses, comme les Musulmans ou les Chrétiens orthodoxes, peuvent bénéficier de la protection de la Convention-cadre⁵.

5. LANGUES NON NATIONALES

36. Comme il est indiqué au §92 du rapport initial, en 1990, 8,9% de la population recensée indiquait une langue non nationale comme langue principale (la langue principale se réfère à la question: "Quelle est la langue dans laquelle vous pensez et que vous savez le mieux"). Ce chiffre de 8,9% se décomposait alors ainsi:

- 1,7% Espagnol
- 1,6% Serbe, croate
- 1,3% Portugais
- 0,9% Langues turques
- 0,9% Anglais
- 0,5% Albanais
- 2,0% Autres langues.

37. Il convient encore d'observer que ce chiffre de 8,9% de la population recensée indiquant une langue non nationale comme langue principale était composé à près de 89% d'étrangères et d'étrangers et 11% de personnes de nationalité suisse. Si l'on s'en tient à la population de nationalité suisse, seuls 1,3% des ressortissants suisses recensés en 1990 déclaraient parler une autre langue que l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

⁵ A cet égard, rappelons que la déclaration suisse lie la qualité de minorité nationale à la *citoyenneté suisse*. En outre, seuls sont protégés par la Convention-cadre, au sens de la déclaration suisse, les groupes de personnes qui "*entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse*". Enfin, il faut encore que ces groupes soient "*animés par la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune*". Par conséquent, les personnes ou groupes de personnes qui ne répondent à ces différents critères ne peuvent invoquer la protection spéciale accordée par la Convention-cadre. Ces personnes bénéficient néanmoins de toutes les libertés fondamentales garanties par la Constitution fédérale et les lois fédérale en découlant, par la Convention européenne des droits de l'homme, par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Renvoi peut être fait aux rapports présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, qui peuvent être consultés sous: http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/f/home/organ/div1/human/listrep.html

Population résidante par origine, selon la langue principale (recensement 1990):

Origine	Population résidante	Allemand	Français	Italien	Romanche	Autres
Total	6'873'687	4'374'694	1'321'695	524'116	39'632	613'550
Suisses	5'628'255	4'131'027	1'155'683	229'090	38'454	74'001
Etrangers	1'245'432	243'667	166'012	295'026	1'178	539'549

38. Il ressort des premiers résultats du recensement 2000 que la distribution des personnes déclarant une langue principale non nationale s'est profondément modifiée, dans le sens d'une augmentation de l'usage de ces langues dans la population, et de la diminution de l'importance des langues de racine romane, au profit des langues slaves. Ainsi, la proportion de la population résidante déclarant une langue principale non nationale avoisine aujourd'hui les 10%. En outre, ce chiffre se ventile désormais comme suit:

- 1,7% Serbe, croate
- 1,4% Albanais
- 1,3% Portugais
- 1,1% Espagnol
- 1,0% Anglais
- 0,7% Langues turques
- 2,3% Autres langues.

39. Pour plus d'informations, référence peut être faite à la publication de l'Office fédéral des statistiques: "La dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990 à 2000" (en particulier pp. 39-40), dont nous joignons un exemplaire au présent document.

6. GROUPES LINGUISTIQUES OU ETHNIQUES N'ETANT PAS CONSIDERES COMME UNE MINORITE NATIONALE

40. Comme indiqué au §101 du rapport initial, la déclaration faite par la Suisse lors de la ratification de la Convention-cadre lie la qualité de minorité nationale à la citoyenneté. Pour cette raison, les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques mais qui ne possèdent pas la nationalité suisse ne sont pas considérées comme étant une minorité nationale.

41. Ces personnes bénéficient néanmoins des droits fondamentaux et libertés individuelles garanties par la Constitution fédérale (notamment: article 8: principe général d'égalité; article 15: liberté de conscience et de religion; article 18: liberté de la langue) et les lois fédérales en découlant, par la Convention européenne des droits de l'homme (notamment: article 9: liberté de conscience et de religion; article 14: interdiction de la discrimination), par le Pacte international relatif aux droits civils

et politiques (notamment: articles 2 et 26: non-discrimination dans la jouissance des droits reconnus dans le Pacte; article 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 (article 24, alinéa 1, de la Constitution fédérale), du droit de quitter la Suisse et d'y revenir en tout temps (article 24, alinéa 2, de la Constitution fédérale) et de la protection contre l'expulsion ou l'extradition (article 25, alinéa 1, de la Constitution fédérale). Concernant les droits civils, les étrangers en sont titulaires sans différence par rapport aux ressortissants suisses (article 11, du Code civil suisse)⁶. Enfin, si les droits politiques ne sont pas reconnus aux étrangers sur le plan fédéral (article 136, de la Constitution fédérale), ils le sont dans certains cantons pour les élections et votations cantonales et communales⁷.

42. Le statut des personnes ne possédant pas la nationalité suisse relève du droit des étrangers⁸, le cas échéant du droit d'asile⁹. La majeure partie des étrangères et étrangers en Suisse jouit d'un statut de séjour durable: En l'an 2000, 68,3% des étrangères ou étrangers en Suisse possédaient un permis d'établissement; 22,5% un permis de séjour annuel. La part des personnes relevant du domaine de l'asile s'élevait à 4,7%. 2,8% étaient au bénéfice d'un permis de séjour d'une durée inférieure à 12 mois ou d'un permis de saisonniers. Enfin, le 1,7% restant était constitué de fonctionnaires internationaux et de diplomates¹⁰. Parmi les personnes relevant du domaine de l'asile, 25,% s'étaient vues reconnaître le statut de réfugié (ce qui leur donne droit à un droit de séjour en Suisse: livret B puis livret C); 32,6% étaient au bénéfice d'une admission provisoire (révocable); 27,9% attendaient une décision sur leur demande d'asile (15,4% en première instance; 12,5% en deuxième instance). Enfin, 13,6%, se trouvaient en phase de départ (démarches en cours).

43. La situation sociale des étrangères et des étrangers en Suisse – "groupe" hétérogène, dont la seule caractéristique commune est de ne pas posséder de passeport suisse – ne peut être décrite de manière uniforme.

44. D'un point de vue démographique, il peut être observé que la population étrangère résidente en Suisse est en moyenne plus jeune que la population suisse. Il convient toutefois de distinguer, à partir des pyramides des âges, trois types de populations étrangères:

⁶ Ils peuvent à ce titre par exemple conclure des contrats, se marier, ester en justice ou encore rédiger des testaments.

⁷ En vertu de l'article 39, alinéa 1, de la Constitution fédérale, les cantons sont en effet compétents pour régler l'exercice des droits politiques au niveau cantonal. Ainsi par exemple, la législation du canton de Neuchâtel accorde l'électorat communal aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement et qui ont leur domicile dans le canton depuis un an au moins. De même, la législation du canton du Jura prévoit que les étrangers deviennent électeurs en matière cantonale et communale après avoir été domiciliés dans le canton pendant dix ans. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a inscrit dans sa constitution la faculté pour les communes d'introduire pour les étrangers qui le demandent et qui résident en Suisse depuis 10 ans, dont 5 dans le canton, le droit de participer aux scrutins communaux.

⁸ L'admission en Suisse de ressortissants d'Etats membres de l'UE et de l'AELE est régi par l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes. Pour le reste, la Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers contient les grands principes sur l'admission des étrangers en Suisse par l'octroi d'autorisations de séjour et d'établissement, RS 142.20. Cette loi est complétée par diverses ordonnances, comme l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers, du 6 octobre 1986, RS 823.21. Relevons encore que le Conseil fédéral a adopté, le 8 mars 2002, le message relatif à la nouvelle loi sur les étrangers, FF 2002 3649ss.

⁹ La Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile, régleme l'octroi de l'asile et le statut des réfugiés en Suisse, RS 142.31. Notons que cette loi fait actuellement l'objet d'une révision partielle.

¹⁰ Cf. M. Heiniger, E. Moresti, E. Savlisberg, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2001, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2001.

- les nationalités qui correspondent à des flux récents (par exemple les ressortissants de la République de Yougoslavie actuelle), à forte rotation de main-d'œuvre (Portugais) ou à natalité élevée (Turcs), pour lesquelles la structure par âge est proportionnellement jeune;
- les nationalités à flux migratoire plus ancien, sans renouvellement de la population jeune (Italiens ou Espagnols) qui se caractérisent par une proportion élevée d'hommes âgés entre 25 et 39 ans, ainsi qu'entre 50 et 69 ans;
- les nationalités caractérisées par une migration ancienne mais souvent temporaire (Autrichiens, Allemands, Français), dont la structure par âge est relativement semblable à celle des Suisses, avec toutefois une proportion légèrement plus élevée de jeunes et de personnes âgées¹¹.

45. D'un point de vue professionnel et économique, il ne peut être dressé de constat uniforme pour tous les étrangers et étrangères en Suisse. On peut certes observer d'une manière générale que les salariés étrangers sont en moyenne dans une moins bonne position que les salariés suisses. Mais les différences de situation professionnelle sont plus marquées encore au sein même de la population étrangère. Ainsi, les personnes originaires du nord et de l'ouest de l'Europe sont mieux représentées dans les positions de cadre (36,2%) que les Suisses (30,4%). Cette proportion est par contre plus faible pour les salariés originaires du sud de l'Europe (28%) et pour les ressortissants de pays non-membres de l'Union européenne (17,7%)¹². Relevons encore que, dans tous ces groupes, les hommes sont mieux représentés dans les positions supérieures que les femmes. Quant au chômage, il affecte plus les étrangères et étrangers que les personnes de nationalité suisse. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que, d'une manière générale, le niveau d'éducation des ressortissants étrangers est plus bas que celui des Suisses et que les personnes concernées sont actives dans des branches conjoncturellement faibles. En outre, il convient de relever que ces différences s'atténuent après une longue présence en Suisse des étrangères et étrangers. En particulier, la majeure partie des étrangères et étrangers de la deuxième génération accomplit une formation professionnelle et s'élève dans l'échelle sociale par rapport à la génération de leurs parents.

46. Enfin, on peut affirmer que l'intégration sociale des étrangères et étrangers est, dans l'ensemble, plutôt bonne. Le niveau d'intégration de chaque individu dépend toutefois dans une large mesure de sa situation sociale et économique. Les étrangères et étrangers en possession d'un bon emploi et des ressources adéquates (comme une bonne éducation et des compétences linguistiques et de communication) ont ainsi plus de facilité à s'intégrer en Suisse que celles et ceux qui sont désavantagés à différents points de vue. A cet égard, rappelons que la Confédération soutient, en se fondant sur l'article 25a de la Loi fédérale sur l'établissement et le séjour des étrangers¹³ ainsi que sur l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers¹⁴, des projets visant à faciliter l'intégration sociale des étrangers, en particulier de celles et ceux qui sont défavorisés. Pour l'année 2001, l'Assemblée fédérale a approuvé un montant de 10 millions de francs suisses destinés au financement de projets d'intégration.

¹¹ Cf. Office fédéral de la statistique, La dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990 à 2000, Neuchâtel, février 2002, pp. 36-38.

¹² Cf. M. Heiniger, E. Moretti, E. Salvisberg, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2001, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2001.

¹³ RS 142.20

¹⁴ RS 142.205

ARTICLE 4

LIBELLE DE L'ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE

Les parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

Les parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Le Comité consultatif souhaite savoir si les résultats du dernier recensement organisé en 2000 sont désormais disponibles et, si oui, quels en sont les principaux chiffres et les principales tendances concernant les personnes appartenant aux minorités nationales. Dans ce contexte, le Comité consultatif apprécierait de connaître le libellé exact des questions posées en ce qui concerne l'affiliation linguistique.

La protection contre la discrimination est-elle plus forte dans les cantons ayant inclu des garanties spécifiques en ce sens dans leur constitution cantonale ou l'article 8, alinéa 2, de la Constitution fédérale octroie-t-il de toute manière un niveau de protection uniforme dans tous les cantons? Eu égard au §107 du rapport étatique, des exemples concrets de mesures spéciales destinées à compenser les discriminations indirectes dont souffrent les personnes appartenant aux minorités nationales – outre celles mentionnées au §139 concernant les gens du voyage – seraient appréciées.

Outre les dispositions pertinentes du Code pénal (voir les §§173-178 du rapport étatique), le Comité consultatif souhaiterait recevoir des informations sur les dispositions légales fédérales – qu'elles soient générales ou sectorielles – prohibant la discrimination, en particulier dans les domaines de l'emploi et du logement, ainsi que sur les types de sanctions et les voies de droit à disposition des victimes d'actes de discrimination.

Le Comité consultatif souhaiterait obtenir davantage de données – tels que taux de chômage afférent aux différentes minorités – permettant d'assurer l'égalité pleine et effective dans les domaines de la vie sociale et économique. Dans la mesure du possible, ces données devraient être différenciées non seulement en fonction de l'appartenance aux minorités nationales, mais aussi en fonction du sexe afin d'évaluer la situation des femmes dans les groupes minoritaires.

1. RECENSEMENT 2000

1.1 Premiers résultats du recensement 2000

47. Les premiers résultats du recensement 2000 sont désormais disponibles et permettent déjà de dresser un bilan de l'évolution spatiale et structurelle de la population. Une première publication de ce recensement 2000 a paru sous le titre: "La dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990 à 2000".

1.2 Libellé exact des questions posées en ce qui concerne l'affiliation linguistique

48. Les questions du recensement 2000 concernant la langue (langue principale et langue parlée habituellement) avaient la teneur suivante:

Langue:

Pour les enfants qui ne savent pas encore parler, on indique la langue de leur mère.
Les personnes de langue frioulane ou ladine cochent la réponse "romanche" et non pas "italien".

1. Quelles est la langue dans laquelle vous pensez et que vous savez le mieux? (Une seule réponse possible)

- allemand
- français
- italien
- romanche
- autre langue, à savoir:...

2. Quelle(s) langue(s) parlez-vous habituellement? (Plusieurs réponses possibles)

Les écoliers et les étudiants n'indiquent pas les langues qu'ils apprennent mais uniquement celle(s) qu'ils parlent habituellement à l'école.

a) A l'école, au travail:

- dialecte alémanique
- allemand
- patois romand
- français
- dialecte tessinois ou italo-grison
- italien
- romanche

autre(s) langue(s)

b) A la maison, avec les proches:

dialecte alémanique

allemand

patois romand

français

dialecte tessinois ou italo-grison

italien

romanche

autre(s) langue(s)

1.3 Principales tendances concernant les minorités linguistiques¹⁵

49. En ce qui concerne les quatre langues nationales, on observe que la répartition relative de l'allemand, du français, de l'italien et du romanche, est relativement stable par rapport à 1990.

Population résidante selon la langue principale, en 1990 et 2000:

Langue	1990	2000
Allemand	63,7%	63,9%
Français	19,2%	19,5%
Italien	7,6%	6,6%
Romanche	0,6%	0,5%
Autres langues	8,9%	9,5%

50. En revanche, comme il a déjà été mentionné au §36 ci-dessus, la distribution des personnes déclarant une langue principale non nationale s'est profondément modifiée, dans le sens d'une augmentation de l'usage de ces langues dans la population, et de la diminution de l'importance des langues de racine romane, au profit des langues slaves.

¹⁵ Cf. Office fédéral de la statistique, La dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990 à 2000, Neuchâtel, février 2002, pp. 39-40.

1.4 Principales tendances concernant les minorités religieuses¹⁶

51. Les catholiques romains et les protestants (y compris les églises libres) représentent toujours les deux principaux groupes religieux en Suisse avec, comme en 1990, une légère supériorité numérique des catholiques romains, due à un dynamisme démographique plus favorable et un apport migratoire en provenance de pays catholiques. Deux évolutions très marquées caractérisent l'appartenance religieuse des années 1990: un accroissement rapide des personnes ayant répondu n'appartenir à aucune religion, la part de celles-ci approchant désormais 12% (contre 7,5% en 1990) et une augmentation de l'implantation des communautés musulmanes et chrétiennes orthodoxes.

52. En particulier, le groupe de musulmans a fait une forte progression en Suisse. Il y a 10 ans, on dénombrait 152'200 personnes de confession islamique, on en compte aujourd'hui plus de 310'000. La multiplication par deux du nombre de musulmans s'explique en premier lieu par les flux migratoires en provenance du Kosovo, de Bosnie-Herzégovine, de la République de Macédoine et de la Turquie.¹⁷ L'actuelle République de Yougoslavie, la Bosnie-Herzégovine, la République de Macédoine et d'autres pays de l'Europe Centrale et de l'Est fournissent aussi à la Suisse une forte communauté de chrétiens orthodoxes, qui forment aujourd'hui avec plus de 130'000 adhérents le troisième groupe de dénomination chrétienne (avant les catholiques chrétiens). Le nombre des israélites est quant à lui resté stable dans la décennie 1990.

53. Aspect intéressant pour le débat sur l'Islam en Suisse: un certain nombre de musulmans sont suisses de nationalité, la moitié de naissance, l'autre moitié par naturalisation. La religion musulmane représente désormais la troisième confession des Suisses de nationalité. Il y a 10 ans, on dénombrait 7'700 Suisses musulmans. On estime désormais à quelque 40'000 les personnes de religion musulmane qui sont titulaires du passeport helvétique.

Population résidante selon la religion, en 1990 et 2000:

Religion	1990	2000
Catholiques romains:	46,8%	44,1%
Protestants:	40,6%	36,6%
Musulmans	2,3%	4,5%
Chrétiens orthodoxes	1,1%	1,2%
Autres religions	1,7%	1,9%
Sans religion	7,5%	11,7%

A noter que les personnes de confession israélite sont comprises ici dans "Autres religions".
A noter aussi que les personnes sans indication d'une religion ne sont pas prises en considération ici.

¹⁶ Office fédéral de la statistique, La dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990 à 2000, Neuchâtel, février 2002, pp. 40-41.

¹⁷ Il convient de remarquer que la population musulmane en Suisse n'est pas homogène: elle se compose notamment de Schiites, Sunnites, Alévites, etc.

2. GARANTIES CONTRE LA DISCRIMINATION

2.1 Dispositions légales fédérales – générales ou sectorielles – prohibant la discrimination, en particulier dans les domaines de l'emploi et du logement

2.1.1 Prohibition générale de la discrimination

54. Comme il est mentionné au §104 du rapport initial, l'égalité devant la loi et l'interdiction de la discrimination découlent en Suisse de l'article 8 de la Constitution fédérale d'une part, ainsi que d'instruments internationaux d'autre part, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

55. L'article 8, alinéa 1, de la Constitution fédérale consacre le principe selon lequel tous les êtres humains sont égaux devant la loi. L'article 8, alinéa 2, de la Constitution fédérale proscriit 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. Cette disposition est d'ordre général et s'applique à tous les domaines. Ajoutons encore que l'article 8, alinéa 3, de la Constitution fédérale consacre expressément le principe de l'égalité des sexes¹⁸.

2.1.2 Prohibition de la discrimination dans le domaine de l'emploi

56. Protection de la personnalité du travailleur: l'article 328 du Code suisse des obligations (CO)¹⁹ oblige l'employeur à protéger et respecter la personnalité du travailleur, à manifester les égards voulus pour sa santé et à veiller au maintien de la moralité. La notion de personnalité recouvre notamment l'intégrité physique, la santé physique et psychique, l'intégrité morale et la considération sociale (sentiments, dignité, honneur, etc.), les libertés individuelles (liberté de conscience, sexuelle, etc.) et la sphère privée. Les types de sanction peuvent aller de la réparation par l'employeur du tort moral sous forme de somme d'argent, à l'injonction adressée à

¹⁸ La première phrase de cette disposition pose le principe selon lequel "*L'homme et la femme sont égaux en droit*". La deuxième phrase de l'article 8, alinéa 3, de la Constitution fédérale stipule pour sa part que "*La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail*". La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes concrétise ce principe de l'égalité des sexes dans les rapports de travail, en prévoyant notamment des sanctions particulières en cas de violation. Elle prévoit également des aides financières et des programmes "*visant à favoriser la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes dans la vie professionnelle*" (article 14). Enfin, elle confie au Bureau de l'égalité entre femmes et hommes la tâche d'encourager "*la réalisation de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines*", et de s'employer à "*éliminer toutes les formes de discrimination directe ou indirecte*" (article 16). Quant à la troisième phrase de l'article 8, alinéa 3, de la Constitution fédérale, elle prévoit expressément que "*L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale*", ce principe devant s'appliquer non seulement dans les rapports entre l'Etat et les particuliers, mais aussi directement entre les particuliers, à savoir entre les employeurs et les employés, dans le secteur privé. Rappelons encore que la Suisse est partie à la Convention des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, tout comme à la Convention n°100 de l'OIT concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

¹⁹ RS 220

l'employeur par un tribunal pour faire cesser le trouble, ou à la possibilité pour le travailleur de résilier le contrat pour justes motifs.

57. L'obligation de l'employeur de protéger le travailleur est également énoncée à l'article 6 de la Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce²⁰, qui prescrit que l'employeur doit, pour protéger la santé des travailleurs, prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. L'employeur doit en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité personnelle des travailleurs. Ici, les sanctions peuvent aller d'une mise en garde de l'employeur par les autorités ou, dans les cas graves (qui touchent en principe plutôt à la santé ou à la sécurité du travailleur) à la fermeture de l'entreprise. L'employeur encourt également des sanctions pénales (emprisonnement ou amende).

58. Protection contre les résiliations abusives du contrat de travail: est considérée comme abusive, au sens de l'article 336 CO, toute résiliation du contrat de travail lorsqu'elle est donnée par une partie pour une raison inhérente à la personnalité de l'autre partie, à moins que cette raison n'ait un lien avec le rapport de travail ou ne porte sur un point essentiel un préjudice grave au travail dans l'entreprise. Constituent notamment des raisons inhérentes à la personnalité: le sexe, l'origine, la race, la nationalité, l'âge, l'homosexualité, les conceptions religieuses ou philosophiques. Si la résiliation est reconnue comme abusive, le travailleur peut prétendre au versement d'une indemnité, pouvant aller jusqu'au montant correspondant à 6 mois de salaire au maximum. Ainsi, une travailleuse licenciée après 9 ans de service pour s'être mise à porter le voile islamique a perçu une indemnité de 5'000 francs²¹.

59. Une affaire illustre bien à la fois l'obligation pour l'employeur de protéger le travailleur (article 328 CO), et l'interdiction des résiliations abusives (article 336 CO): Le travailleur, un peintre en bâtiment de confession israélite, s'était plaint à son employeur de ce que ces collègues tenaient à son encontre des propos antisémites. L'employeur, au lieu de chercher à protéger le travailleur en s'adressant aux autres employés pour qu'ils cessent de tenir de tels propos, congédia le travailleur. L'employeur, ayant contrevenu tant à l'article 328 CO qu'à l'article 336 CO, fut condamné à verser l'équivalent de 4 mois de salaires au travailleur²².

60. Protection des données: en vertu de l'article 328b CO, l'employeur ne peut traiter des données concernant le travailleur que dans la mesure où ces données portent sur les aptitudes à remplir son emploi ou sont nécessaires à l'exécution du contrat de travail. En outre, renvoi est fait à la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données²³ qui interdit notamment de communiquer à des tiers des données sensibles, à savoir des données personnelles sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales, de même que sur la sphère intime ou l'appartenance à une race (article 12, alinéa 2, lettre c, lu conjointement avec l'article 3 lettre c).

61. Il convient encore de rappeler que la Suisse est partie, depuis le 13 juillet 1962, à la Convention de l'OIT n°111, concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession²⁴.

²⁰ RS 822.11

²¹ Jugement du Tribunal d'arrondissement d'Arbon (Thurgovie), en date du 17.12.1990, résumé in: RSJ 87 (1991), pp. 176ss.

²² Jugement du Tribunal d'arrondissement de St-Gall, du 09.11.1999, résumé in: Plädoyer 1/2000 p. 57.

²³ RS 235.1

²⁴ RS 0.822.721.1

2.1.3 Prohibition de la discrimination dans le domaine du logement

62. Liberté contractuelle: en principe, le bailleur peut choisir librement la personne à laquelle il désire louer un logement. Le principe fondamental de la liberté contractuelle s'applique ici.

63. A noter toutefois, qu'au vu de la protection des données, les formulaires d'inscription pour les personnes intéressées à la location d'un logement ne peuvent en principe pas contenir des questions sur la confession, par exemple. Les recommandations du Préposé fédéral à la protection des données²⁵ ont ainsi précisé que la confession constitue une donnée sensible, dont la collecte de ne se justifie pas. De même, la nationalité peut constituer une donnée sensible (par exemple si elle permet de tirer des conclusions quant à l'appartenance ethnique). En principe inadmissible, la collecte de cette indication ne se justifie qu'à des conditions particulières (par exemple si des statuts prévoient une proportion déterminée de Suisses et d'étrangers dans un immeuble). De même encore, la question relative au lieu d'origine n'est pas admissible et ne se justifie qu'à certaines conditions.

64. Restitution anticipée de la chose: lorsqu'un locataire désire résilier son bail de manière anticipée, il lui suffit de présenter au bailleur un nouveau locataire qui soit solvable et que le bailleur ne puisse raisonnablement refuser (article 264 CO). A cet égard, le Tribunal fédéral a jugé qu'un propriétaire n'a pas le droit de refuser un locataire de remplacement "*pour de vagues appréhensions, une antipathie ou une attitude négative par principe envers une certaine catégorie de personnes*"²⁶. De même, le Tribunal fédéral a estimé que des demandeurs d'asile, par exemple, étaient des locataires de remplacement tout à fait valables, que l'on ne saurait refuser simplement à cause de leur statut²⁷.

65. Protection contre les congés: en vertu de l'article 271, alinéa 1, CO, le congé est annulable lorsqu'il contrevient aux règles de la bonne foi. Sont contraires à la bonne foi les congés qui poursuivent d'autres buts que la fin du bail, notamment le congé donné en raison de la nationalité, de la religion, ou de la race du locataire, de même que le congé donné à un locataire en raison de son appartenance à un parti politique ou à une association de locataires²⁸. L'article 271, alinéa 2, CO stipule quant à lui que le congé doit être motivé si l'autre partie le demande. Le fait que le bailleur tarde ou refuse de motiver le congé constitue un indice que celui-ci est contraire à la bonne foi²⁹. La sanction d'un congé contraire à la bonne foi est l'annulation. Ainsi le locataire peut, dans les 30 jours qui suivent la notification du congé, porter l'affaire devant l'autorité de conciliation. Celle-ci s'efforce d'amener les parties à un accord. Si aucun accord n'est trouvé, le locataire a 30 jours pour saisir le juge et peut obtenir, le cas échéant, l'annulation du congé.

²⁵ Recommandation sur les données recueillies auprès des personnes intéressées à la location d'un logement, établie par le Préposé fédéral à la protection des données, le 21 novembre 1994.

²⁶ ATF 119 II 36ss, 38ss; 117 II 156ss, 159.

²⁷ Arrêt non publié, du 7 mars 1995, reproduit in: Mietrechtspraxis, Zeitschrift für schweizerisches Mietrecht, 1997, pp. 155ss.

²⁸ P. Higi, Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch, Teilband V2b, Die Miete, Vierte Lieferung, art. 271-274g OR, 1996, ad art. 271, p. 46, n°72.

²⁹ D. Lachat, Le bail à loyer, ASLOCA, Lausanne, 1977, p. 468.

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

66. Il n'existe pas, en Suisse, de statistiques relatives aux poursuites engagées ainsi qu'aux condamnations prononcées en ce qui concerne des cas de discrimination dans les domaines du logement ou de l'emploi. Etant donné le principe de la liberté contractuelle qui régit en principe ces matières, il est notamment difficile d'apporter la preuve que la résiliation d'un contrat de travail ou de bail est liée à la personnalité du travailleur ou du locataire. L'employeur ou le bailleur se garde généralement d'énoncer un tel motif par écrit et la preuve ne peut souvent être apportée que par témoignage, avec toutes les difficultés que cela implique.

67. On dispose de plus d'informations concernant les cas de discrimination raciale au sens de l'article 261^{bis} du Code pénal. Rappelons que cette disposition pénale réprime:

- l'incitation publique à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, ainsi que le fait de propager une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion, ou encore d'organiser, encourager ou prendre part à de telles actions de propagande (alinéas 1-3);
- le fait de publiquement abaisser ou discriminer d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur race, de leur appartenance ethnique ou religieuse ou le fait de nier, minimiser grossièrement ou justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité (alinéa 4);
- le fait de refuser à une personne ou à un groupe de personne, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public (alinéa 5).

Les coupables sont poursuivis d'office et punis de l'emprisonnement (de trois jours à trois ans) ou d'une amende pouvant s'élever à 40'000 francs suisses.

68. Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition pénale, le 1er janvier 1995, quelque 300 jugements ont été prononcés (en incluant les procédures suspendues). Chaque année, une centaine de cas sont soumis à des expertises judiciaires. Selon les informations dont nous disposons, le nombre de condamnations pour discrimination raciale s'élevait en 1999 comme en 2000 à une cinquantaine³⁰.

³⁰ Pour plus de renseignements, voir les Deuxième et troisième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, ainsi que l'annexe contenant un résumé des décisions concernant l'article 261bis du Code pénal, qui peuvent être consultés sous: http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/home/organ/div1/human/listrep.html

2.2 Garanties cantonales spécifiques contre la discrimination

69. L'ordre juridique suisse est gouverné par le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (primauté de l'ordre juridique fédéral sur l'ordre juridique cantonal). C'est ce que rappelle l'article 49 de la Constitution fédérale:

¹ *Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire.*

² *La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral."*

70. Les cantons ne sauraient donc restreindre la portée de l'article 8 de la Constitution fédérale et toute personne soumise à la juridiction suisse peut en exiger le respect. En ce sens, l'article 8, alinéa 2, de la Constitution fédérale octroie un niveau de protection uniforme dans tous les cantons.

71. Les cantons restent par contre libres de prévoir, au titre du droit cantonal, un niveau de protection plus élevé que celui garanti par le droit fédéral. En ce sens, l'article 8, alinéa 2, de la Constitution fédérale constitue un niveau de protection minimum garantie dans tous les cantons.

72. En bref, et pour reprendre les termes du Conseil fédéral dans ses messages relatifs à la garantie des révisions cantonales dans le domaine des libertés:

*"Selon la doctrine et la jurisprudence, les droits fondamentaux figurant dans les constitutions cantonales ont une portée autonome pour autant qu'ils offrent une protection qui dépasse celle qui est assurée par le droit fédéral"*³¹.

2.3 Mesures visant à éliminer les discriminations indirectes que peuvent subir les minorités nationales

73. Comme il est mentionné au §107 du rapport initial, les principes d'égalité et de non-discrimination ne sont pas toujours suffisants pour assurer une véritable égalité entre personnes ou groupes sociaux. L'adoption de mesures spéciales en faveur de certains groupes défavorisés peut alors se révéler nécessaire, si l'on veut les placer sur un véritable pied d'égalité avec la majorité³². Les mesures positives visent ainsi à faire coïncider l'égalité théorique avec l'égalité réelle.

74. Certains textes consacrent, directement ou indirectement, le principe de mesures positives. Ainsi par exemple, la Constitution fédérale prévoit, en son article 8, alinéa 3, que *"la loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait"* entre les hommes et les femmes³³. De même, l'article 3, alinéa 3, de la Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes précise que *"ne constituent pas une discrimination les mesures appropriées visant à promouvoir dans les faits l'égalité entre femmes et hommes"*³⁴. L'article 8, alinéa 4, de la Constitution fédérale stipule pour sa part que *"la loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées"*. Le projet de Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les

³¹ FF 1989 III 696 et 833. Voir également FF 1992 III 660; voir aussi FF 1996 I 970-971.

³² Dans son message concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Conseil fédéral avait ainsi observé qu'une inégalité de traitement positive – à savoir des mesures provisoires spécifiques prises en faveur de groupes particulièrement défavorisés et destinées à corriger une discrimination ancienne ou actuelle – est non seulement licite du point de vue du droit constitutionnel, mais peut même s'imposer dans certaines circonstances. FF 1992 II 265, 284-285, ch. 52.

³³ FF 1997 I 145.

³⁴ RS 151.

personnes handicapées, actuellement en discussion devant le Parlement, vise à concrétiser ce mandat constitutionnel³⁵.

75. Afin de garantir un véritable équilibre entre les communautés linguistiques du pays, la Constitution fédérale ne se borne pas à indiquer que l'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les quatre langues nationales du pays (article 4) et à prohiber toute discrimination en raison de la langue (article 8, alinéa 2), mais elle prévoit également que "*La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien*" (article 70, alinéa 5). En vertu de la Loi fédérale sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne, la Confédération octroie ainsi des aides financières aux cantons des Grisons et du Tessin pour soutenir des mesures générales de sauvegarde et de promotion des langues et des cultures romanche et italienne, des organisations et institutions assumant des tâches suprarégionales de sauvegarde et de promotion des langues et des cultures romanches et italiennes, ainsi que l'édition en Suisse rhéto-romane et en Suisse italophone³⁶. La Confédération soutient également la presse romanche³⁷.

76. Relevons également à titre d'exemple que le canton des Grisons connaît une série de mesures positives visant à favoriser la formation au deuxième degré des élèves de langue romanche et à rétablir ainsi une égalité de fait entre les trois langues officielles du canton. En particulier, les conditions d'accès aux écoles publiques secondaires et supérieures sont assouplies pour les élèves de langue romanche³⁸.

2.4 Indications statistiques sur l'égalité dans les domaines de la vie sociale et économique

2.4.1 Chômage³⁹

77. De 1940 jusqu'au début des années 90, le chômage n'avait jamais dépassé 1% en Suisse. A partir de 1991, la Suisse a elle aussi enregistré une hausse massive du chômage, due notamment à la récession ainsi qu'à l'augmentation de la participation des femmes à la vie active durant cette période. En 1997, le taux de chômage a atteint un plafond historique (5,2%), pour reculer nettement par la suite, grâce à la reprise économique (2,0% en 2000).

78. Le chômage n'affecte pas dans la même mesure tous les groupes de la population. Les taux de chômage sont plus élevés parmi les personnes peu qualifiées et les étrangers (dont le niveau de qualification est en moyenne plus faible) ainsi que chez les habitants du Suisse romande et du Tessin. Les femmes sont aussi un peu plus victimes du chômage que les hommes, mais la différence n'est pas très marquée.

³⁵ Voir: Message du Conseil fédéral, en date du 11 décembre 2000, relatif à l'initiative populaire fédérale "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1615.

³⁶ Article 2, alinéa 1, de la Loi fédérale sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne, RS 441.3

³⁷ Article 2, alinéa 2, de la Loi fédérale sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et cultures romanche et italienne

³⁸ A ce sujet voir: B. Wilson, La liberté de la langue dans l'enseignement. Etude de droit international et de droit suisse, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1990, pp. 378ss.

³⁹ Cf. Office fédéral de la statistique, Annuaire statistique de la Suisse 2002, Verlag Neue Zürcher Zeitung, pp. 169ss.

Chômage en 2000:

	en nombres	en %
Total	71'987	100%
Sexe		
Femmes	34'216	47,5%
Hommes	37'772	52,5%
Nationalité		
Suisses	38'532	53,5%
Etrangers	33'456	46,5%
Région		
Suisse alémanique	41'118	57,1%
Suisse latine	30'869	42,9%
Formation		
Scolarité obligatoire		38,4%
Degré secondaire II		43,0%
Degré tertiaire		18,6%

Chômeurs par cantons en 2000 (moyenne annuelle):

	Nombre	Taux
Total	71'987	2,0
Région lémanique	21'765	3,4
Genève	9'038	3,4
Valais	2'982	2,4
Vaud	9'745	3,1
Espace Mitelland	13'614	1,6
Bern	6'950	1,4
Fribourg	1'918	1,8
Jura	633	1,9
Neuchâtel	1980	2,3
Solothurn	2133	1,7
Nordwestschweiz	8'087	1,6
Aargau	4'138	1,5
Basel-Landschaft	1'895	1,4
Basel-Stadt	2'054	2,0
Zurich	13'058	2,0
Ostschweiz	7'011	1,4
Appenzell A. Rh.	226	0,9
Appenzell I. Rh.	23	0,3
Glarus	194	1,0
Graubünden	1'044	1,2
St. Gallen	3'373	1,5
Schaffausen	665	1,8
Thurgau	1'486	1,4
Zentralschweiz	3'880	1,2
Luzern	2'464	1,4
Nidwalden	93	0,5
Obwalden	68	0,5
Schwyz	508	0,9
Uri	93	0,6
Zug	654	1,4
Ticino	4'573	3,3

2.4.2 Salaires⁴⁰

79. En l'an 2000, les salariés gagnaient en moyenne en Suisse environ 5'220 francs par mois (médiane; salaire brut y compris le 13e salaire, les emplois à temps partiel étant convertis en équivalents plein temps). Un dixième des salariés gagnait plus de 8'903 francs, un dixième moins de 3'439 francs. Le rapport entre ces deux valeurs extrêmes est un indicateur de la disparité des salaires. En 2000, ce rapport était de 259%, soit pratiquement le même qu'en 1994 (260%, pour des valeurs extrêmes de 8'112 et 3'116 francs). Il est permis d'affirmer qu'à la différence d'autres pays (Etats-Unis, par exemple), les inégalités des revenus ne sont pas accentuées en Suisse.

80. Le niveau des salaires dépend de plusieurs facteurs, dont voici les plus importants (les chiffres se rapportent à l'an 2000, les revenus des emplois à temps partiel étant convertis en équivalents plein temps):

- Niveau de qualification de la place de travail et formation: Les activités qui requièrent des qualifications élevées et qui supposent en général une formation supérieure de longue durée sont en moyenne deux fois mieux rémunérées que les tâches plus simples, de caractère répétitif (10'040 francs contre 4'076 francs).
- Ancienneté: le niveau des salaires s'élève avec l'ancienneté. Dans l'économie privée, le salaire d'un employé est d'environ 40% supérieur après 20 années de service qu'en début de carrière.
- Branche économique: les salaires sont particulièrement élevés dans les branches à forte valeur ajoutée, comme la banque (7'190 francs), l'industrie chimique (6'842 francs) et les assurances (6'504 francs). Les salaires sont plus bas notamment dans les services personnels, c'est-à-dire les blanchisseries, les salons de coiffure et les instituts de beauté (3'287 francs), dans l'hôtellerie et la restauration (3'519 francs) et dans l'industrie de l'habillement (3'569 francs). Dans l'ensemble, les salaires sont sensiblement plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé.
- Sexe: les salaires des femmes sont en moyenne inférieurs de près d'un quart à ceux des hommes. La différence s'explique en partie par le plus faible niveau de formation des femmes (surtout des plus âgées), par leur surreprésentation dans les branches où les salaires sont bas et par le fait qu'elles interrompent plus souvent leur activité professionnelle pour des raisons familiales (d'où moins d'années d'ancienneté). Toutefois, la discrimination salariale directe joue encore un rôle important.

⁴⁰ Office fédéral de la statistique, Annuaire de la statistique de la Suisse 2002, Verlag Neue Zürcher Zeitung, pp. 172ss.

**Ecart entre les salaires bruts mensuels en francs et la médiane, en 2000
(entre parenthèses, femmes actives occupées en %):**

Branche:

Services personnels	-1933	(87,0%)
Hôtellerie et restauration	-1701	(66,6%)
Industrie de l'habillement	-1651	(60,9%)
Industrie de la chaussure	-1308	(60,9%)
Commerce de détail	-1211	(67,6%)
Industrie chimique, cokéfaction	1622	(28,1%)
Recherche et développement	1745	(36,0%)
Services financiers et assurances	1970	(22,4%)
Administration publique	2011	(42,3%)

**Niveau de qualification
du poste de travail*:**

Niveau 1 + 2	1954	(25,0%)
Niveau 3	-80	(39,3%)
Niveau 4	-1053	(52,2%)

Formation:

Université, haute école	3805	(33,6%)
Ecole professionnelle supérieure	2962	(24,4%)
Maturité	805	(63,8%)
Formation professionnelle	21	(47,5%)
Sans formation	- 1125	(54,3%)

Groupes d'âges:

Moins de 20 ans	-1926	(59,2%)
20-29 ans	-938	(48,0%)
30-39 ans	169	(44,8%)
40-49 ans	478	(43,6%)
50-62/65 ans	676	(44,2%)

Sexe:

Hommes	380
Femmes	- 814

* Niveaux de qualification du poste de travail: niveau 1: travaux les plus exigeants et tâches les plus difficiles; niveau 2: travaux indépendants et très qualifiés; niveau 3: connaissances professionnelles spécialisées; niveau 4: activités simples et répétitives.

ARTICLE 5

LIBELLE DE L'ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE

Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité, que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Eu égard au §140 du rapport étatique, le Comité consultatif souhaite savoir dans quels cantons "d'importants efforts doivent encore être réalisés afin d'aménager des aires de stationnement satisfaisantes et de permettre ainsi aux gens du voyage de pratiquer librement leur mode de vie". Quelques exemples de communes ayant récemment refusé en votation populaire l'établissement d'aires de stationnement pour les gens du voyage seraient également appréciés.

Il est demandé au gouvernement suisse si le projet de nouvelle loi fédérale sur le commerce itinérant adopté le 14 mars 2001 et cité au §141 du rapport étatique, projet de loi dont le but consiste notamment à unifier au niveau fédéral le commerce itinérant, a été adopté par le Parlement et est désormais en vigueur.

1. SAUVEGARDE ET EPANOUISSEMENT DE LA CULTURE ET DE L'IDENTITE DE LA COMMUNAUTE DES GENS DU VOYAGE

1.1 Aires de stationnement et de transit

81. L'étude parue l'année dernière sur le thème "Gens du voyage et développement territorial", donne de très précieuses indications sur les besoins des gens du voyage en emplacements et aires de stationnement⁴¹.

82. C'est la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage en Suisse" qui, au printemps 1999, mandata une expertise sur les demandes des gens du voyage suisses en matière de terrains et sur les problèmes qui en découlaient. On fit appel aux organismes d'aménagement du territoire des cantons et de la Confédération, aux communes disposant d'emplacement fixes et de transit, ainsi qu'aux délégués de la "Radgenossenschaft der Landstrasse", en tant qu'association représentative des intérêts des nomades, pour participer à ces travaux au moyen d'enquêtes et d'entrevues.

83. Pour la première fois, on dispose ainsi de données fiables concernant les besoins des gens du voyage en emplacements et en aires de stationnement. Cette étude donne par ailleurs un aperçu à la fois national et régional de la situation.

84. Ainsi, 11 aires de stationnement et 48 emplacements de transit existent aujourd'hui en Suisse. Ce réseau demeure toutefois insuffisant. Les entretiens avec les représentants des gens du voyage ont permis de déterminer qu'il conviendrait de mettre en place, en plus des terrains existants, une trentaine de nouveaux emplacements fixes et autant d'emplacements de transit, répartis sur toute la Suisse. En outre, bon nombre d'emplacements de transit existants devraient être améliorés en ce qui concerne leur équipement et leurs heures d'ouverture. Enfin, pour permettre les arrêts spontanés, quelques lois cantonales relatives à l'aménagement du territoire et à la construction devraient être adaptées. Cela a déjà été fait dans plusieurs cantons, où il a été clairement stipulé que l'installation de caravanes des gens du voyage pour une courte durée n'est pas soumise à l'obligation du permis de construire.

⁴¹ Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses", Gens du voyage et développement territorial, St. Gall, 2001. Les principales constatations du rapport sont résumées dans une brochure qui est jointe au présent document.

85. Le tableau ci-dessous permet de se faire une idée de la situation actuelle et des régions où des efforts doivent encore être réalisés afin d'aménager des aires de stationnement et de transit satisfaisantes:

Nombre d'emplacements fixes et de transit existants et à créer:				
	Existants		A créer	
	Fixes	Transit	Fixes	Transit
Total	11	48	30	31
Région lémanique:				
Genève	1	---	---	1
Valais	---	1	1	2
Vaud	---	2	2	3
Espace Mitteland				
Bern	2	4	2	4
Fribourg	1	---	1	1
Jura	---	1	1	---
Neuchâtel	---	1	1	1
Solothurn	---	2	2	1
Nordwestschweiz				
Aargau	---	5	4	2
Basel-Landschaft	---	2	1	1
Bâle-Stadt	---	1	1	---
Zürich	4	10	2	3
Ostschweiz				
Appenzell A. Rh.	---	1	---	---
Appenzell I. Rh.	---	---	---	---
Glarus	---	---	---	1
Graubünden	2	5	1	2
St. Gallen	1	4	3	2
Schaffhausen	---	1	---	---
Thurgau	---	4	1	---
Zentralschweiz				
Luzern	---	---	2	2
Nidwalden	---	1	1	---
Obwalden	---	---	---	---
Schwyz	---	1	3	2
Uri	---	---	---	1
Zug	---	1	---	1
Ticino	---	1	1	1

86. Il ressort de la consultation des cantons que nombre d'entre eux réfléchissent activement aux diverses mesures à mettre en œuvre en matière d'aménagement du territoire pour assurer des aires de stationnement et de transit satisfaisantes à la communauté des gens du voyage. Des projets de création de nouvelles aires de stationnement ou de transit sont à l'étude dans plusieurs cantons, notamment ceux de Vaud, Berne, Bâle-Campagne, Zoug, Argovie et Tessin.

87. Force est toutefois de reconnaître que la voie vers l'établissement de nouveaux emplacements pour les gens du voyage est souvent longue et difficile. Elle nécessite en effet la mise en œuvre des instruments du développement territorial et implique divers niveaux de compétences. Ainsi, les cantons assument la principale responsabilité en matière d'aménagement du territoire et coordonnent par la voie du plan directeur cantonal les différentes demandes de terrain. Il revient alors aux communes de fixer, dans leurs plans d'affectation, les prétentions territoriales de manière juridiquement obligatoire. Enfin, la population peut parfois intervenir, par voie de plébiscite, et refuser les plans proposés.

88. Ainsi, dans la commune genevoise de Versoix, un référendum populaire a abouti au rejet d'une nouvelle aire de stationnement pour les gens du voyage. De même, dans le canton de Neuchâtel, la commune de Boudevilliers s'est opposée par 59 contre 41% des voix à la création d'une aire de stationnement comptant 40 places pour les gens du voyage. Enfin, un projet d'aire de stationnement pour les gens du voyage élaboré par la ville de Winterthur, dans le canton de Zurich, a échoué lors des votations sur le plan d'affectation.

1.2 Commerce itinérant

89. Comme il est mentionné au §141 du rapport initial, la nouvelle Loi fédérale sur le commerce itinérant a été adoptée par le Parlement en mars 2001⁴². Cette loi a pour objectif de garantir aux personnes qui pratiquent le commerce itinérant la possibilité d'exercer leur activité sur l'ensemble du territoire national et de fixer les exigences minimales requises pour l'exercice du commerce itinérant. Elle facilite ainsi l'exercice des professions itinérantes par les gens du voyage. A l'heure actuelle l'ordonnance d'exécution est ajustée selon les souhaits émis lors de la consultation des cantons et des milieux intéressés. La loi ainsi que l'ordonnance doivent entrer en vigueur le 1er janvier 2003.

⁴² FF 2000 3849, 3907ss. FF 2001 1280.

ARTICLE 6

LIBELLE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE

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

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

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Le Comité consultatif souhaite savoir si certains médias reprennent des stéréotypes négatifs associés à certaines minorités, en particulier aux gens du voyage et à la communauté juive, ainsi qu'à certains groupes tels que les immigrés, les requérants d'asile ou les minorités religieuses.

Il est demandé au gouvernement suisse des données statistiques relatives aux poursuites engagées ainsi qu'aux condamnations prononcées en ce qui concerne des cas de discrimination dans les domaines du logement ou de l'emploi.

Comme cela est mentionné en page 8 du rapport étatique, la Suisse a une population de 7,1 millions d'habitants (au 31.12.1999) comprenant à peu près 1,4 millions d'étrangers, ce qui représente une proportion d'environ 19,6%. En ce qui concerne ce dernier chiffre, le Comité consultatif souhaiterait recevoir des informations sur les conditions à remplir pour se voir octroyer la nationalité suisse par voie de naturalisation et sur la procédure devant être suivie à cet effet. Toute information relative à d'éventuels projets de modification de la législation fédérale pertinente en vue de faciliter la naturalisation serait également appréciée.

Le Comité consultatif croit comprendre que dans certains cantons et/ou communes, l'octroi de la citoyenneté par voie de naturalisation est soumis à un vote de la population pour chaque candidat. Eu égard à des cas de rejet de telles demandes de naturalisation par la population concernée dans un passé récent, le Comité consultatif souhaite savoir s'il existe, aussi bien au niveau des cantons concernés qu'au niveau fédéral, des voies de droit à disposition des candidats malheureux, notamment en cas de refus arbitraire ou discriminatoire. Si de telles voies existent, le Comité consultatif souhaiterait savoir si elles ont permis d'annuler des refus, par la population concernée, d'octroyer la naturalisation.

1. MESURES EN FAVEUR DE LA TOLERANCE: MEDIAS

90. Il n'existe pas en Suisse de médias qui reprennent systématiquement des stéréotypes négatifs associés à certaines minorités ou à des groupes tels que les immigrés ou les requérants d'asile. Certes, il peut arriver que les médias reproduisent certains préjugés. Mais les médias jouent également un rôle important de garde-fou, en sensibilisant l'opinion publique aux cas de racisme. Ainsi, plusieurs affaires relatives à des procédures judiciaires contre des actes de discrimination raciale (article 261^{bis} du Code pénal) ont connu un écho important auprès des médias et de l'opinion publique, ce qui concourt aussi à la prévention de tels actes.

91. La Commission fédérale contre le racisme encourage, dans son dialogue avec les prestataires de médias, des programmes de formation contre le racisme et le développement de codes de conduite.

92. Prière de se référer également aux informations complémentaires relatives à l'article 9, aux §§136-144 ci-dessous.

2. DONNEES STATISTIQUES RELATIVES AUX POURSUITES ENGAGEES ET AUX CONDAMNATIONS PRONONCEES EN MATIERE DE DISCRIMINATION

93. Renvoi peut être fait aux §§66-68 ci-dessus.

3. NATURALISATION

3.1 Principe de la nationalité à trois degrés et répartition générale des compétences⁴³

94. L'article 37, alinéa 1, de la Constitution fédérale stipule que: "*A la citoyenneté suisse toute personne qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton*". Cette disposition exprime ainsi le principe fondamental selon lequel la nationalité suisse est toujours une nationalité à trois degrés. Ainsi, l'on est toujours simultanément originaire d'une commune, ressortissant d'un canton et citoyen suisse. Inversement, tout citoyen suisse est ressortissant d'un canton et titulaire du droit de cité d'une commune. Ces trois niveaux de nationalité sont indissolublement liés.

⁴³ Cf. à ce sujet: A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Berne, Stämpfli, pp. 123ss.

95. En vertu de l'article 38 de la Constitution fédérale, la Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par voie de filiation, mariage ou par adoption, de même que la perte de la nationalité suisse pour d'autres motifs et la réintégration dans cette dernière (alinéa 1). Elle édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation (alinéa 2). Enfin, la Confédération facilite la naturalisation des enfants apatrides (alinéa 3). Pour le reste, le droit de la nationalité ressortit de la compétence des cantons, le cas échéant des communes.

3.2 Acquisition de la nationalité suisse en vertu du droit de la famille

96. La nationalité suisse s'acquiert par filiation paternelle ou maternelle (*jus sanguinis*), conformément à l'article 1 de la Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN)⁴⁴. Ainsi, l'enfant né durant le mariage de conjoints dont l'un au moins est suisse acquiert automatiquement la nationalité suisse (alinéa 1, lettre a). Il en va de même de l'enfant né hors mariage dont la mère est suisse (alinéa 1, lettre b). L'enfant né hors mariage dont le père est suisse et épouse ultérieurement la mère acquiert la nationalité suisse comme si ses parents avaient déjà été mariés à sa naissance (alinéa 2); il peut en outre obtenir la naturalisation facilitée (article 31).

97. L'adoption fait acquérir la nationalité suisse par analogie avec la filiation naturelle. Ainsi, lorsqu'un enfant mineur étranger est adopté par un Suisse, il acquiert le droit de cité cantonal et communal de l'adoptant et par la même la nationalité suisse (article 7 LN).

98. Quant au mariage, il n'exerce pas d'effets directs sur la nationalité des conjoints. Toutefois, le conjoint étranger d'un ressortissant suisse peut obtenir la nationalité suisse par naturalisation facilitée (article 27 LN).

3.3 Naturalisation ordinaire

3.3.1 Répartition des compétences

99. Dans la plupart des cas, les étrangers acquièrent la nationalité suisse par la voie de la naturalisation ordinaire prononcée dans un canton et dans une commune. En cette matière, les autorités fédérales ne disposent que d'une compétence limitée, en ce sens qu'il leur appartient seulement de prévoir les conditions minimales, ainsi que le précise l'article 38, alinéa 2, LN. C'est aux cantons qu'il appartient de régler le détail de la naturalisation ordinaire des étrangers, dans le respect toutefois des principes posés par le droit fédéral.

100. Conformément à cette répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les cantons, la procédure de naturalisation se déroule toujours en deux temps: la procédure fédérale d'abord, cantonale et communale ensuite. Pour pouvoir acquérir la nationalité suisse, il faut ainsi remplir les exigences fixées tant par le droit fédéral, que par le droit cantonal et, le cas échéant, communal. En d'autres termes, même si le candidat à la naturalisation remplit les conditions posées sur le plan fédéral et obtient ainsi l'autorisation fédérale préalable, cela ne conduit pas automatiquement à l'obtention de la nationalité suisse: encore doit-il remplir aussi les exigences cantonales et communales.

⁴⁴ RS 141.0

3.3.2 Procédure fédérale

101. Quiconque entend acquérir la nationalité suisse selon la procédure ordinaire doit au préalable être au bénéfice d'une autorisation fédérale, au sens de l'article 12, alinéa 2, LN. L'autorisation est accordée pour une durée de trois ans, renouvelable, et seulement pour un canton déterminé, par l'Office fédéral de la police (article 13 LN). Son obtention est subordonnée aux exigences suivantes (articles 14 et 15 LN):

- avoir résidé pendant 12 ans en Suisse (les années passées en Suisse entre la 10ème et la 20ème année comptent double);
- s'être intégré dans la communauté suisse;
- s'être accoutumé au mode de vie et aux usages suisses;
- se conformer à l'ordre juridique suisse;
- ne pas compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

L'autorisation fédérale permet alors au requérant de former une demande de naturalisation dans le canton et la commune concernés.

3.3.3 Procédures cantonale et communale

102. Une fois obtenue l'autorisation fédérale de naturalisation, le candidat peut faire une demande de naturalisation dans le canton et la commune où il réside. Il appartient dès lors aux cantons d'en fixer les conditions et de prévoir la procédure à suivre. Celle-ci implique en principe d'abord une décision d'une autorité communale puis d'une autorité cantonale. En complément aux dispositions du droit fédéral, les cantons et les communes peuvent, dans leur propre législation, prévoir des conditions supplémentaires en ce qui concerne la durée de résidence⁴⁵, le montant des émoluments, l'intégration et le mode de vie du candidat.

3.3.4 Voies de droit contre le refus de naturalisation ordinaire

103. Contre le refus de l'autorisation fédérale: Si l'Office fédéral de la police refuse l'autorisation, la personne peut recourir auprès du Département fédéral de justice et police, qui statue définitivement (article 51, alinéas 2 et 3, LN).

104. Contre le rejet par un canton ou une commune de la demande de naturalisation: Dans la plupart des cantons, le fait de remplir toutes les conditions posées par la Confédération, le canton et la commune, ne donne pas encore droit à la naturalisation. La personne qui estime que sa demande de naturalisation ordinaire a été rejetée de manière discriminatoire ou arbitraire par la commune ou le canton ne dispose donc usuellement d'aucune voie de droit au niveau cantonal pour faire contrôler le respect de ses droits fondamentaux. A titre d'exception, on peut signaler notamment le canton de Bâle-Campagne où les décisions de naturalisation ordinaire peuvent être attaquées pour violation des droits constitutionnels devant le Tribunal constitutionnel.

105. Le recours de droit public devant le Tribunal fédéral (article 84ss de la Loi fédérale d'organisation judiciaire⁴⁶) est ouvert contre toute décision rendue en dernière instance par une autorité cantonale ou communale, en particulier pour

⁴⁵ Ainsi, les cantons et communes peuvent exiger que, sur les 12 ans de résidence en Suisse requis pour l'obtention de l'autorisation fédérale préalable, le candidat à l'autorisation ait résidé plusieurs années dans le canton ou la commune concerné.

⁴⁶ RS 173.110

violation de leurs droits constitutionnels. Ainsi, le rejet d'une demande de naturalisation ordinaire peut en principe faire l'objet d'un recours de droit public. L'accès au Tribunal fédéral est toutefois limité en pratique par les exigences relatives à la qualité pour recourir, telles que le Tribunal fédéral les a déduites de l'article 88 de la Loi fédérale d'organisation judiciaire. Selon la jurisprudence, la qualité pour recourir requiert notamment que le recourant ait un intérêt juridique. Or, l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire ne donne pas à elle seule un intérêt juridique⁴⁷. En conséquence, la personne dont la demande de naturalisation ordinaire a été rejetée n'a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral que si la législation cantonale lui donne un droit à la naturalisation. Il en va de même lorsque le recourant invoque l'égalité devant la loi (article 8, alinéa 1, de la Constitution fédérale)⁴⁸. Jusqu'à présent en revanche, le Tribunal fédéral n'a pas tranché la question de savoir s'il en va de même également lorsque le recourant invoque le principe de non-discrimination (article 8, alinéa 2, de la Constitution fédérale).

106. Soulignons toutefois que le projet de révision de la loi sur la nationalité, présenté par le Conseil fédéral dans son message du 21 novembre 2001⁴⁹, prévoit d'instituer un droit de recours contre les décisions arbitraires ou discriminatoires en matière de naturalisation (voir §118 ci-dessous). Ce projet, concordant avec l'initiative parlementaire "Droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires", déposée le 25 octobre 2001 par la Commission des institutions politiques du Conseil national, a été accueilli favorablement par cette dernière⁵⁰. Il convient encore d'observer que d'autres réformes ou projets de loi modifient considérablement le système juridictionnel suisse, y compris en matière de naturalisation ordinaire. Ainsi en va-t-il de l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice⁵¹, ainsi que du projet de révision totale de l'organisation judiciaire fédérale⁵².

3.4 Naturalisation facilitée

107. Outre la naturalisation ordinaire, la Suisse connaît une procédure de naturalisation facilitée, qui est réservée en particulier aux conjoints étrangers de ressortissants suisses, (après un séjour de cinq ans en Suisse et trois ans de mariage) (article 27 LN), ainsi qu'aux enfants étrangers d'un père suisse non marié avec la mère (article 31 LN).

⁴⁷ ATF 126 I 181, consid. 2c.

⁴⁸ ATF 112 Ia 172, consid. 3c.

⁴⁹ FF 2002 1815

⁵⁰ Initiative parlementaire 01.455, déposée par le Conseil national le 25 octobre 2001, FF 2002 1114. Le Conseil fédéral a jugé, le 21 novembre 2001, que cette initiative concordait parfaitement avec les propositions contenues dans le projet de révision du droit de la nationalité et qu'il appartenait aux Chambres fédérales de décider si elles entendaient adopter le projet relatif à l'initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques du Conseil national séparément ou en même temps que les autres révisions proposées dans le projet de nouvelle loi sur la nationalité, FF 2002 1126. La Commission des institutions politiques du Conseil national, lors de sa réunion des 24 et 25 janvier 2002, s'est prononcée en faveur du projet de révision du droit de la nationalité présenté par le Conseil fédéral, tout en jugeant opportun de maintenir malgré tout son Initiative parlementaire pour introduire un tel droit. Enfin, le 20 mars 2002, le Conseil national a approuvé l'adoption de ladite Initiative parlementaire, BO CN 2002, 370ss.

⁵¹ L'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice a été accepté le 12 mars 2000 par le peuple et les cantons. FF 2000 2814. Cet arrêté introduit dans la Constitution la garantie de l'accès au juge et oblige les cantons à instituer des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit civil et de droit public ainsi que des affaires pénales.

⁵² Le 28 février 2001, le Conseil fédéral a présenté son message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire. FF 2001 4000. Ce message contient notamment un projet de loi sur le Tribunal fédéral, destiné à remplacer l'actuelle Loi d'organisation judiciaire, ainsi qu'un projet de loi sur le Tribunal administratif fédéral.

108. Les conditions générales de la naturalisation facilitée sont les suivantes (article 26 LN):

- être intégré dans la communauté suisse;
- se conformer à l'ordre juridique suisse;
- ne pas compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

109. Contrairement à la naturalisation ordinaire, la naturalisation facilitée ressortit exclusivement du droit fédéral. Les cantons ne disposent en conséquence d'aucune compétence pour ajouter, à leur niveau, des conditions à celles que prévoit le droit fédéral, lequel régit la matière de manière exhaustive.

110. S'agissant de la procédure, la naturalisation facilitée est l'affaire des autorités fédérales. L'article 32 LN dispose à cet égard que c'est le Département fédéral de justice et police qui statue sur la naturalisation facilitée, après consultation du canton. La naturalisation facilitée est de plus gratuite, à l'exception de la perception d'un simple émolument (article 38 LN).

111. Enfin, les décisions négatives en cette matière peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (article 98, lettre b, Loi fédérale d'organisation judiciaire).

3.5 Révision de la Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

112. Le 21 novembre 2001, le Conseil fédéral a soumis au Parlement son message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et la révision de la loi sur la nationalité⁵³. Ses propositions sont les suivantes:

113. Naturalisation facilitée pour les étrangers de la deuxième et de la troisième génération ainsi que pour les enfants apatrides: Les jeunes étrangers de la deuxième génération, qui ont grandi en Suisse, doivent pouvoir bénéficier d'une naturalisation facilitée lorsqu'ils ont accompli cinq années au moins de leur scolarité obligatoire dans notre pays, qu'ils y résident depuis et que, à l'instar de l'un de leurs parents, ils jouissent d'un droit de séjour durable en Suisse. Les candidats à la naturalisation devront être domiciliés pendant deux ans au moins dans la commune concernée et présenter leur demande entre l'âge de 15 ans et de 24 ans révolus. La décision en la matière demeurera de la compétence des cantons, mais la naturalisation sera accordée selon des critères uniformes relevant du droit fédéral.

114. L'enfant de parents étrangers nés en Suisse, appartenant à la troisième génération, doit pouvoir obtenir la nationalité suisse à sa naissance par le seul effet de la loi, si l'un des parents a accompli cinq années de sa scolarité obligatoire en Suisse et qu'au moment de la naissance de l'enfant, il y bénéficie d'une autorisation de séjour ou d'établissement.

115. Enfin, les enfants apatrides doivent pouvoir bénéficier de la naturalisation facilitée après 5 ans de résidence en Suisse.

116. Réduction de la durée de résidence: La durée de résidence requise en Suisse pour l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation (actuellement fixée à 12 ans) doit être réduite à 8 ans. Parallèlement, et en raison de la mobilité accrue de la population, la durée de résidence requise par les cantons et les communes devrait être réduite à 3 ans.

⁵³ FF 2002 1815

117. Harmonisation des émoluments de naturalisation: Selon le droit en vigueur, les cantons et les communes fixent librement le montant des émoluments perçus pour la naturalisation. Ce montant peut parfois représenter plusieurs mois de salaire et certaines personnes renoncent à présenter une demande uniquement pour des raisons financières. C'est pourquoi la réglementation proposée prévoit que seuls des émoluments destinés à la couverture des frais pourront encore être perçus.

118. Possibilités de recours contre les décisions communales négatives: Dans beaucoup de cantons, le droit de cité communal – qui est une condition pour l'acquisition de la nationalité suisse – est accordé par l'Assemblée communale (éventuellement par scrutin populaire). En tant qu'acte du souverain, il n'est en principe pas susceptible de recours. Il est cependant prévu d'introduire à l'avenir un droit de recours contre les décisions arbitraires ou discriminatoires, pour violation des dispositions constitutionnelles. Est considéré comme discriminatoire en particulier tout rejet reposant sur le seul motif de l'appartenance du requérant à une nation ou à un groupe ethnique. Les cantons demeurent libres de prévoir une protection juridique générale dans le domaine de la naturalisation.

119. Simplification des procédures entre la Confédération, les cantons et les communes: Dans le domaine de la naturalisation ordinaire, la Confédération devra se limiter à l'avenir à un droit d'approbation; la lourde procédure relative à l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation devient ainsi caduque et peut être supprimée. Il en résulte une simplification de la procédure de naturalisation; des doublons sont évités, vu que le canton et la commune examinent déjà si les conditions d'une naturalisation sont remplies. La Confédération se bornera donc pour l'essentiel à empêcher la naturalisation de personnes qui ne se conforment pas à la législation suisse ou qui mettent en péril la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

120. Autres modifications de la loi sur la nationalité: La révision prévoit encore qu'un enfant de père suisse né hors mariage obtient la nationalité suisse automatiquement à la naissance. Enfin, la distinction faite entre les Suissesses qui, avant 1991, ont acquis automatiquement la nationalité suisse par mariage et les Suissesses par naturalisation, par filiation ou par adoption doit être supprimée.

3.6 Quelques chiffres⁵⁴

121. Ces dernières années, le nombre de naturalisations a considérablement augmenté. Ainsi, entre 1993 et 2000, le nombre des naturalisations a été multiplié par plus de 2.2. Durant cette période, plus de 150'000 personnes étrangères résidant en Suisse ont acquis la nationalité suisse. Près de deux tiers d'entre elles ont acquis le passeport à croix blanche par le biais de la procédure ordinaire, le tiers restant par la procédure facilitée. En l'an 2000, on a dénombré 20'418 naturalisations ordinaires et 7'456 naturalisations facilitées. Selon les données provisoires du recensement 2000, plus de 500'000 personnes, soit 9% de la population suisse domiciliée dans notre pays, ont été naturalisées au cours de leur vie. Le taux ou quotient de naturalisation reste toutefois relativement modeste. Moins de 2 ressortissants étrangers vivant en Suisse sur 100 acquièrent annuellement la nationalité suisse.

⁵⁴ Cf. Office fédéral de la statistique, Annuaire statistique de la Suisse 2002, Verlag Neue Zürcher Zeitung, pp. 46ss.

Acquisition de la nationalité suisse selon le sexe, l'état civil, l'âge et la durée du séjour:

	1993	1995	1997	1998	1999	2000
Total	12'898	16'790	19'169	21'277	20'363	28'700
Quotient	1,06	1,29	1,43	1,59	1,51	2,10
Acquisition						
Naturalisation	11'920	15'865	18'325	20'498	19'539	27'893
Ordinaire	6'216	11'257	12'912	14'277	14'634	20'418
Réintégration	27	34	20	22	15	19
Facilitée	5'677	4'574	5'393	6'199	4'890	7'456
Constatation de la nationalité suisse						
Adoption	130	196	184	201	242	226
	778	691	660	578	582	581
Sexe						
Hommes	8'782	9'692	10'294	10'346	9'581	13'314
Femmes	4'116	7'098	8'875	10'931	10'782	15'385
Etat civil						
Célibataire	6'766	9'615	10'056	11'188	11'275	15'048
Marié	6'132	7'175	9'113	10'089	9'088	13'652
conjoint étranger	1'077	3'313	4'831	4'872	5'020	7'251
Age						
0-14 ans	2'071	3'176	3'813	4'180	4'437	6'012
15-19 ans	1'532	2'287	2'443	2'925	2'888	3'955
20-29 ans	1'735	2'915	3'528	3'955	3'634	4'909
30-39 ans	2'481	3'056	4'133	4'959	4'593	6'675
40-49 ans	2'675	2'986	2'983	3'091	2'865	4'228
50 ans et plus	2'404	2'370	2'269	2'167	1'946	2'291
Durée du séjour en Suisse						
né en Suisse	3'427	6'104	7'172	8'068	8'032	10'548
né à l'étranger vivant en Suisse depuis:						
0-4 ans	1'047	919	1'108	1'046	973	1193
5-9 ans	1'521	2'686	3'040	4'226	3'747	5'747
10-14 ans	2'517	2'532	2'177	2'227	2'362	3'885
15-19 ans	1'208	2'552	2'624	2'668	2'379	3'187
20 ans et plus	3'178	3'494	3'048	3'042	2'870	4'140

Quotient de naturalisation = nombre d'acquisition de nationalité pour 100 titulaires d'un permis de séjour ou d'établissement (y compris les titulaires d'un permis de séjour de courte durée) au début de l'année.

122. Les taux de naturalisation en Suisse sont marqués par des disparités selon la nationalité d'origine. Ces disparités ont des causes multiples. Les Portugais et les Espagnols, par exemple, présentent des taux de naturalisation bas associés à une forte propension à rentrer au pays. Les Allemands sont rares à demander la nationalité suisse car l'Allemagne impose à ses ressortissants de choisir une seule nationalité: ils perdent de la sorte le passeport européen et, partant, la possibilité de travailler dans leur pays d'origine et dans les autres pays membres de l'Union européenne. Les taux particulièrement élevés que l'on observe pour les personnes venant de pays plus éloignés s'expliquent en partie par l'instabilité politique ou la situation économique difficile régnant dans ces derniers.

Acquisition de la nationalité suisse selon la nationalité antérieure:						
	1993	1995	1997	1998	1999	2000
Total	12'898	16'790	19'169	21'277	20'363	28'700
Europe	9'492	12'592	14'356	15'933	15'626	21'975
Allemagne	883	703	644	605	461	646
France	858	871	985	1'152	8148	1'360
Italie	2'766	4'376	4'981	5'612	5'510	6'652
Autriche	412	260	223	186	140	240
Espagne	319	431	481	619	507	851
Royaume-Uni	347	278	269	285	228	339
Ex-Yougoslavie	1'454	2'493	2'956	3'310	3'943	6'209
Rép. tchèque et Slovaquie	415	465	272	231	184	201
Hongrie	207	276	206	187	153	167
Turquie	820	1'429	1'814	2'093	2'260	3'127
Autres	533	945	847	813	599	933
Autres	3'406	4'198	4'813	5'344	4'737	6'725
Afrique	876	919	1'339	1'466	1'339	1'824
Amérique	879	1'007	1'086	1'459	1'247	1'875
Asie	1'614	2'226	2'339	2'369	2'121	2'981
Australie/Océanie	19	24	32	16	14	29
Apatride/Inconnu	18	22	17	34	16	16

ARTICLE 8

LIBELLE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations ou associations.

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Le Comité consultatif croit comprendre qu'en vertu de la répartition des compétences découlant de la Constitution fédérale, il appartient à chaque canton de reconnaître ou non une communauté religieuse en tant qu'Eglise officielle. Le Comité consultatif souhaite savoir si la communauté juive bénéficie d'un tel statut de droit public dans certains cantons et, si oui, quels sont les avantages liés à ce statut.

COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 8

1. LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES DIFFERENTES COMMUNAUTES RELIGIEUSES

1.1 Le principe de la neutralité religieuse de l'Etat

123. Rappelons que le principe de la neutralité religieuse de l'Etat, s'il n'est pas expressément consacré par la Constitution fédérale, se déduit toutefois directement de la garantie générale de la liberté religieuse de l'article 15 de la Constitution⁵⁵. Ce principe signifie pour l'essentiel que l'Etat ne doit pas s'identifier à une croyance, à une confession ou à une conviction religieuse déterminée⁵⁶. Il n'existe donc pas de religion d'Etat en Suisse.

124. Le principe de la neutralité religieuse de l'Etat implique un droit à l'autodétermination des Eglises, qui sont en principe libres de s'organiser comme elles l'entendent. Elles peuvent décider notamment de leur existence juridique, déterminer le cercle de leurs adeptes, s'organiser librement et choisir les formes et le contenu de leur mission religieuse.

⁵⁵ Voir. Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, 158-159. Voir également: ATF 113 Ia 304, 307.

⁵⁶ A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit Constitutionnel Suisse, vol. II, Berne, Stämpfli, p. 233.

125. Soulignons encore que, le 10 juin 2001, le peuple et les cantons se sont prononcés pour l'abrogation de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution fédérale, en vertu duquel il ne pouvait être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération⁵⁷. Le peuple et les cantons ont ainsi suivi l'avis du Conseil fédéral, selon lequel cette disposition constitutionnelle restreignait inutilement le droit fondamental de la liberté de religion et était discriminatoire. Cette restriction au principe de la neutralité religieuse de l'Etat n'existe donc plus, la création et la modification territoriale d'évêchés relevant désormais de la seule compétence de l'Eglise catholique.

1.2 La compétence des cantons de régler les rapports entre l'Eglise et l'Etat

126. En vertu de l'article 72, alinéa 1, de la Constitution fédérale: "*La réglementation des rapports entre l'Eglise et l'Etat est du ressort des cantons*". Laisser à chaque canton le soin de déterminer les relations entre l'Etat et les communautés religieuses apparaît aujourd'hui comme une manière, pour la Constitution fédérale, d'assurer la diversité des statuts publics des communautés religieuses et, à travers cette diversité, de garantir la protection des minorités⁵⁸.

127. Cette compétence des cantons doit toutefois s'exercer dans les limites de la liberté de conscience, de croyance et de culte (article 15 de la Constitution fédérale) ainsi que du principe de la neutralité religieuse de l'Etat. Certes les cantons peuvent reconnaître des Eglises officielles et leur accorder certains privilèges. Mais, comme l'a rappelé l'Assemblée fédérale à plusieurs reprises⁵⁹, cela ne signifie pas que la doctrine de cette Eglise devienne religion d'Etat.

1.3 Les diverses réglementations cantonales

128. L'histoire a légué à l'exercice cantonal de la souveraineté ecclésiastique une grande diversité, qui ne se laisse que difficilement systématiser. L'on distingue traditionnellement quatre groupes de cantons⁶⁰:

129. Les cantons traditionnellement catholiques (Appenzell Rhodes Intérieures, Fribourg, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwyz, Soleure, Tessin, Uri, Valais, Zoug), dans lesquels les Eglises jouissent d'une large autonomie. Ces cantons se contentent de régler les aspects strictement temporels – notamment financiers et organisationnels – des communes ecclésiastiques. Si l'Eglise catholique apparaît souvent comme "Eglise nationale" (Landeskirche), dotée de la personnalité juridique et organisée selon le droit public, la même chose est vraie pour l'Eglise réformée évangélique.

⁵⁷ Arrêté fédéral du 15 décembre 2000. FF 2000 5681; 3719; 5159. FF 2001 4458.

⁵⁸ A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Berne, Stämpfli, p.207.

⁵⁹ Voir par exemple: FF 1991 II 1541; FF 1974 II 973.

⁶⁰ A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Berne, Stämpfli, pp. 211ss.

130. Les cantons traditionnellement réformés évangéliques (Appenzell Rhodes Extérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Schaffouse, Vaud, Zurich), dans lesquels les liens entre l'Etat et l'Eglise ont toujours été étroits. Ces cantons reconnaissent en général à l'Eglise réformé évangélique (Berne, Vaud, Zurich), souvent aussi à l'Eglise catholique (Appenzell Rhodes Extérieures, Berne, Schaffouse), parfois à l'Eglise catholique chrétienne (Berne), le statut d'Eglise nationale, tout en conférant à d'autres communautés religieuses, dont les communautés israélites (Berne), un statut de droit public.

131. Les cantons originellement paritaires (Argovie, Glaris, Grisons, Saint-Gall, Turgovie), dans lesquels les rapports entre l'Etat et l'Eglise sont généralement plus faibles. Ici aussi, les grandes confessions ont reçu un statut de droit public, les autres communautés religieuses obéissant aux règles du droit civil.

132. Enfin, les cantons de Genève et de Neuchâtel connaissent un système qui se rapproche d'une séparation de l'Eglise et de l'Etat. Dans ces cantons, les Eglises s'organisent exclusivement selon les règles du droit privé, soit comme des associations, soit comme des fondations. Toutefois, le canton de Genève reconnaît l'Eglise nationale protestante, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne comme étant "d'utilité publique". De même dans le canton de Neuchâtel, l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne sont reconnues comme des "institutions d'intérêt public".

133. La tendance actuelle est à une plus large reconnaissance officielle d'autres communautés religieuses. Ainsi, dans les cantons de Bâle-Ville⁶¹, de Berne⁶² et de Saint-Gall⁶³, les communautés israélites sont placées sur le même pied que les Eglises nationales. Certaines constitutions cantonales prévoient encore la possibilité de reconnaître d'autres communautés religieuses, tout en laissant à la loi le soin d'en régler les détails. Il en va ainsi notamment dans les cantons de Bâle-Campagne⁶⁴ et de Neuchâtel⁶⁵. Relevons enfin que la Commission fédérale contre le racisme entreprend cette année une importante étude sur les relations entre l'Eglise et l'Etat et sur la reconnaissance des communautés religieuses. Dans ce cadre, une journée de réflexion consacrée à ces questions réunira, le 3 septembre prochain, des représentants des cantons et des diverses communautés religieuses, ainsi que des experts scientifiques.

1.4 Conséquences du statut de droit public dont bénéficient certaines communautés religieuses

134. Le statut de droit public reconnu à certaines communautés religieuses a avant tout pour conséquence que celles-ci ont le droit de prélever des impôts, dont l'Etat assure le recouvrement au besoin au moyen de la contrainte. (Dans les cantons "séparatistes" de Neuchâtel et de Genève, les Eglises peuvent certes prélever des impôts, mais le paiement en est facultatif et l'exécution forcée exclue. L'administration étatique prête toutefois son aide aux Eglises pour l'encaissement de ces impôts). Souvent, l'Etat subventionne les Eglises officielles par le produit des impôts généraux, tout en leur accordant certaines exonérations.

⁶¹ Article 19 de la Constitution du canton de Bâle-Ville, RS 131.222.1.

⁶² Article 126 de la Constitution du canton de Fribourg, RS 131.212.

⁶³ Article 109, alinéa 1, lettre d, de la Constitution du canton de Saint-Gall, du 10 juillet 2001.

⁶⁴ Article 136, alinéa 3, de la Constitution du canton de Bâle-Campagne, RS 131.222.2.

⁶⁵ Article 99 de la Constitution du canton de Neuchâtel, RS 131.233.

135. Dans la plupart des cantons, la reconnaissance du statut de droit public a des conséquences dans d'autres domaines encore, tels que l'enseignement religieux facultatif dans les écoles publiques, l'accompagnement spirituel dans des institutions publiques (armées, hôpitaux), les facultés universitaires de théologie. Ainsi par exemple, les Universités de Bâle, Berne et Lausanne disposent d'une faculté de théologie réformée évangélique. Il en va de même des Universités des cantons "séparatistes" de Neuchâtel et de Berne, sur la base d'un accord spécial entre l'Eglise et l'Etat. Les Universités de Fribourg, ainsi que la Haute Ecole de Lucerne ont pour leur part une faculté de théologie catholique romaine; tandis que la Haute Ecole de théologie de Coire est une institution religieuse, dont les diplômes sont reconnus par le canton des Grisons. En outre, l'Université de Berne dispose d'une faculté catholique chrétienne. Enfin, l'Université de Bâle possède un Institut pour les études juives, qui propose un programme d'études de 8 semestres, consacré à l'histoire, la religion, la culture et la littérature juive, ainsi qu'à leurs interactions avec les civilisations européennes et non européennes de l'antiquité à nos jours.

ARTICLE 9

LIBELLE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE

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

Le premier paragraphe n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma.

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

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

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Eu égard aux programmes de télévision diffusés par la Société suisse de radiodiffusion (SSR) et mentionnés au §169 du rapport étatique, le Comité consultatif croit savoir que les communautés germanophone, francophone et italophone disposent chacun d'un programme complet alors que la communauté romanche ne dispose que d'un programme "complémentaire". Le Comité consultatif souhaite obtenir de plus amples informations sur la durée quotidienne/hebdomadaire des programmes de télévision diffusés en romanche par la SSR.

Eu égard au §171 du rapport étatique relatif à la clef de répartition de la redevance de réception entre les trois catégories d'émissions linguistiques, il est demandé au gouvernement suisse quel est le pourcentage du produit de la redevance affecté aux émissions en romanche.

Eu égard au §22 du rapport étatique concernant tant l'utilisation de l'allemand standard dans les émissions d'information télévisées ou radiophoniques que la dialectisation croissante également lors de situations très formelles, le Comité consultatif souhaite recevoir davantage d'informations relatives à la pratique: quels sont les types de programmes diffusés aujourd'hui en allemand standard sur la radio et la télévision publiques et quels sont ceux qui sont diffusés en dialecte? Quelle est la tendance qui peut être observée en ce domaine?

En ce qui concerne les médias écrits en langue(s) romanche(s), il est demandé au gouvernement suisse des informations supplémentaires sur les titres existants et le soutien – notamment de nature financière – octroyé par la Confédération et, éventuellement, par le canton des Grisons en la matière.

1. ACCES AUX MEDIAS, PROMOTION DE LA TOLERANCE ET DU PLURALISME CULTUREL

136. La Société suisse de radiodiffusion et de télévision (SRG SSR Idée suisse) est une association de droit privé chargée d'accomplir une tâche de service public national. Elle a notamment pour mandat de diffuser des programmes de même valeur dans toutes les langues officielles et d'y encourager la compréhension mutuelle, la cohésion et les échanges entre les régions du pays, les communautés linguistiques et les cultures⁶⁶.

137. La SSR se compose des sociétés régionales suivantes:

- Radio und Fernsehgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz
- Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande
- Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana
- Cuminanza rumantscha radio et televisiun.

138. Afin que la Suisse romande, la Suisse italienne et la Suisse rhéto-romane puissent diffuser des programmes de même valeur – en quantité et qualité – que ceux de la Suisse allemande, les sociétés des régions concernées reçoivent des moyens proportionnellement plus importants que celle de la Suisse allemande. Cette "péréquation financière" reflète l'importante contribution de la Société suisse de télé et radiodiffusion à la compréhension mutuelle entre les différentes communautés linguistiques et culturelles de la Suisse.

139. Le tableau ci-dessous permet de se faire une idée des concessions, recettes, contributions financières et heures de programmation des programmes de radio et télévision de SRG SSR Idée suisse:

Suisse	allemande	romande	italienne	romanche	total
Habitants	69,9%	21,15	8,3%	0,7%	100%
Concessions R	73,2%	22,9%	3,9%		100%
Concessions TV	72,3%	23,5%	4,2%		100%
Redevances R	72,1%	22,9%	3,9%	1,1%	100%
Redevances TV	71,1%	23,5%	4,3%	1,1%	100%
Recettes pub	67,6%	28,4%	4,0%		100%
Recettes générales	70,2%	24,5%	4,4%	0,9%	100%
Contributions financ.	42,5%	33,0%	23,5%	1,0%	100%
Heures program. R	34,2%	37,2%	24,1%	4,5%	100%
Heures program. TV	34,5%	42,5%	22,9%	0,1%	100%

⁶⁶ D'après une étude menée en l'an 2000, les Suisses considèrent que la Société suisse de radiodiffusion et de télévision favorise la cohésion et les échanges entre les différentes communautés linguistiques et culturelles de la Suisse. Ainsi, plus de deux tiers des personnes sondées ont répondu par l'affirmative à la question: "Les programmes de radio et de télévision de SRG-SSR vous permettent-ils d'apprendre quelque chose sur les autres régions linguistiques?".

140. La programmation d'émissions de télévision diffusées en langue romanche se présente de la manière suivante:

Lundi-vendredi:	Telesguard	6-10 min.	Diffusé à 18h45 sur SFI (Rediffusé sur TSI 2)
Dimanche:	Cuntrast/Controvers	25 min.	Diffusé à 17h00 sur SFI (Rediffusé sur TSI et TSR 2)
Dimanche:	Istorgia da bunanotg	8 min.	Diffusé à 17h30 sur SFI
4 x par année:	In pled sin via	5 min	Diffusé à 19h55 sur SFI

141. La durée hebdomadaire des programmes de télévision en langue romanche s'élève donc en moyenne à 70 minutes. La "Televisiun Rumantscha TvR" observant une pause estivale de sept semaines, la durée annuelle des programmes diffusés en langue romanche est réduite en conséquence. En 2001, la durée totale des programmes diffusés par la TvR était ainsi de 68 heures.

142. Quant à l'utilisation de l'allemand standard ou du dialecte par la radio et télévision alémanique, on peut observer d'une manière générale que – excepté les nouvelles, les émissions scientifiques ou littéraires et les films étrangers synchronisés qui sont diffusés en allemand standard – la majeure partie des programmes sont diffusés en dialecte.

143. En ce qui concerne les médias écrits en langue(s) romanche(s), on peut citer les titres suivants:

- La Quotidiana;
- Pagina da Surmeir;
- Posta Ladina;
- Punts.

144. Le soutien financier des médias écrits de langue(s) romanche(s) est assuré indirectement par l'Agentura da Novitads Rumantscha, qui fournit des prestations journalistiques aux médias écrits et électroniques. Pour l'année 2002, la contribution financière de la Confédération s'élève à 600'000 francs suisses; celle du canton des Grisons à 300'000 francs suisses.

ARTICLE 10

LIBELLE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit.

Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

Les Parties s'engagent à garantir le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être informée, dans le plus court délai, et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, ainsi que de se défendre dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète.

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

En ce qui concerne l'article 10, paragraphe 1, de la Convention-cadre et eu égard aux §§213-214 du rapport étatique, il est demandé au gouvernement suisse des exemples concrets de restrictions admissibles à la liberté de la langue lorsque est en cause la sphère publique des relations entre particuliers.

En ce qui concerne l'article 10, paragraphe 2, de la Convention-cadre, le Comité consultatif a pris note de la déclaration déposée par les autorités suisses lors de la ratification de la Convention-cadre et rappelée au §216 du rapport étatique. Concernant l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives et au vu de la coexistence de la liberté de la langue avec le principe de la territorialité, le Comité consultatif souhaite de plus amples informations sur 1) la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans ce domaine, 2) les limites imposées aux cantons par la jurisprudence du Tribunal fédéral et 3) la façon dont les cantons plurilingues (soit Berne, Fribourg, le Valais et les Grisons) ont réglé dans leur législation ou appliquent en pratique le principe de la territorialité dans les relations avec les autorités administratives tant au niveau cantonal qu'au niveau communal, en particulier lorsqu'il est question d'admettre, au niveau d'une commune, l'usage d'une langue minoritaire en plus de la langue de la majorité.

Il est demandé au gouvernement suisse si les améliorations mentionnées au §215 du rapport étatique concernant l'utilisation du romanche, au niveau fédéral, pour les procès pénaux sont maintenant entrées en vigueur.

1. USAGE DE LA LANGUE DANS LES RELATIONS ENTRE INDIVIDUS: RESTRICTIONS ADMISSIBLES A LA LIBERTE DE LA LANGUE

145. Rappelons que la liberté de la langue, consacrée à l'article 18 de la Constitution fédérale, garantit à toute personne le droit de s'exprimer oralement ou par écrit dans la langue de son choix, notamment dans sa langue maternelle. Comme il est mentionné aux §§213-214 du rapport initial, dans les relations strictement privées, la liberté de la langue ne souffre aucune ingérence des autorités. Des restrictions peuvent en revanche être apportées à la liberté de la langue lorsqu'il s'agit de régler la sphère publique des relations entre particuliers. En particulier, la rédaction des enseignes et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public peut être soumise à des prescriptions de langue. A ce sujet, renvoi peut être fait aux §§223ss du rapport initial. Parmi les cantons consultés à ce propos par le biais d'un questionnaire technique, seul le canton des Grisons indique la possibilité pour les communes qui ont reconnu le romanche comme langue officielle de disposer que les enseignes et autres informations privées exposées à la vue du public soient rédigées en romanche ou de façon bilingue. Il en va de même pour les communes italophones du canton. L'ordre juridique suisse ne connaît pas d'autres restrictions à la liberté de la langue lorsqu'il s'agit de régler la sphère publique des relations entre particuliers.

2. USAGE DE LA LANGUE DANS LES RELATIONS ENTRE PARTICULIERS ET AUTORITES ADMINISTRATIVES⁶⁷

2.1 Principes

146. Dans les relations entre particuliers et autorités administratives, la liberté de la langue de l'article 18 de la Constitution fédérale garantit le droit de communiquer avec les autorités dans la langue de son choix, pour autant que celle-ci constitue aussi une langue officielle. Dans son aspect actif, la liberté de la langue correspond au droit de s'adresser aux autorités dans sa langue maternelle, si celle-ci est une langue officielle. Sous l'angle passif, elle consacre le droit de recevoir des informations de l'Etat dans sa langue maternelle, à condition toujours que celle-ci soit officiellement reconnue.

⁶⁷ D'une manière générale, renvoi peut être fait au Premier rapport de la Suisse quant la mise en oeuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

147. C'est l'article 70, alinéas 1 et 2, de la Constitution fédérale qui fixe les principes de la réglementation des langues officielles:

"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.

Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones".

148. Ainsi, la Confédération et les cantons ont une compétence parallèle en matière de langues officielles. Plus spécifiquement, il revient à la Confédération de réglementer l'usage des langues officielles avec les autorités fédérales, ainsi qu'avec l'administration fédérale décentralisée ou les régies de la Confédération. Quant aux cantons, il leur appartient de déterminer leurs langues officielles. S'ils jouissent d'une certaine autonomie en cette matière, ils doivent veiller à la répartition traditionnelle des langues et prendre en considération les minorités linguistiques autochtones.

149. Enfin, l'article 70, alinéas 3-5, de la Constitution fédérale énonce les tâches et compétences en matière de politique linguistique:

"La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien."

150. Rappelons encore que l'avant-projet de loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les langues (loi fédérale sur les langues) vise à mettre intégralement en œuvre le mandat linguistique que la Constitution fédérale confie à la Confédération et aux cantons (voir les §§178-186 ci-dessous)

2.2 Le droit fédéral des langues

2.2.1 La réglementation des langues officielles de la Confédération

151. En vertu de l'article 70, alinéa 1, de la Constitution fédérale, l'allemand, le français et l'italien sont les trois langues officielles de la Confédération, à égalité de rang. Le romanche jouit aujourd'hui du même statut dans les rapports que la Confédération entretient avec les personnes parlant cette langue. Les particuliers doivent pouvoir s'adresser aux autorités de la Confédération dans la langue officielle de leur choix et recevoir des informations dans cette langue.

Les langues de la législation:

152. Concernant les *actes législatifs fédéraux*, ils doivent être publiés dans les trois langues officielles, les trois versions étant placées sur pied d'égalité. La Loi fédérale sur les publications officielles⁶⁸ concrétise ce principe pour le Recueil officiel (articles 8 et 9), le Recueil systématique (article 11, alinéa 3) et la Feuille fédérale (article 14, alinéa 5). L'article 14, alinéa 3 prévoit quant à lui que les actes législatifs d'une certaine importance peuvent être publiés en romanche. Quant au principe de

⁶⁸ RS 170.512

l'égalité des trois versions des textes législatifs fédéraux, il est repris à l'article 9, alinéa 1, de la Loi sur les publications officielles.

153. Les *initiatives populaires* fédérales ainsi que les *demandes de référendum* doivent être rédigées dans une langue officielle de la Confédération.

Les langues de l'administration:

154. Les *demandes adressées à l'administration fédérale centralisée* peuvent être rédigées en n'importe laquelle des trois langues officielles. C'est la règle du trilinguisme, qui découle directement de l'article 70, alinéa 1, de la Constitution fédérale. Le romanche étant langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche, les autorités administratives acceptent aussi des requêtes en romanche et les font elles-mêmes traduire, plutôt que de les renvoyer pour traduction.

155. Les *décisions prises par les autorités fédérales* sont notifiées, les formulaires rédigés et les inscriptions aux registres effectués dans la langue officielle de leur destinataire. Les décisions destinées aux personnes de langue romanche doivent donc être notifiées en cette langue.

Les langues des tribunaux fédéraux:

156. Concernant les *mémoires et recours adressés au Tribunal fédéral*, l'article 30 de la Loi fédérale d'organisation judiciaire précise qu'ils doivent être rédigés dans une langue nationale. Le ressortissant romanche a donc le droit de s'adresser au Tribunal fédéral dans sa langue maternelle⁶⁹.

157. Les *arrêts du Tribunal fédéral* sont, en vertu de l'article 37, alinéa 3, de la Loi fédérale d'organisation judiciaire, rédigés "*dans une langue officielle, en règle générale dans la langue de la décision attaquée. Si les parties parlent une autre langue officielle, l'expédition peut être rédigée dans cette langue. Dans les procès directs, il sera tenu compte de la langue des parties*". En combinaison avec la règle de l'article 70, alinéa 1 *in fine*, de la Constitution fédérale, cette règle a pour effet que lorsque le Tribunal fédéral statue sur un recours formé par une commune ou une personne de langue romanche contre une décision rendue par une autorité du canton des Grisons, son arrêt est rédigé en romanche⁷⁰.

158. L'*usage du romanche dans les procès pénaux fédéraux* n'est toutefois pas encore assuré⁷¹. Le projet de loi sur le Tribunal fédéral, ainsi que le projet de loi sur la procédure pénale fédérale visent à concrétiser l'article 70, alinéa 1, de la nouvelle Constitution fédérale, qui reconnaît au romanche le statut de langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue

⁶⁹ L'article 39, alinéa 1, du projet de Loi sur le Tribunal fédéral prévoit également que les mémoires doivent être rédigés dans une langue officielle. Le message du Conseil fédéral y relatif précise que "*s'agissant des personnes de langue maternelle romanche, elles auront, en vertu de l'article 70, alinéa 1, de la Constitution fédérale, le droit de déposer un mémoire en romanche. Contrairement à l'article 50, alinéa 1, du projet de Loi sur le Tribunal fédéral, qui régit la langue dans laquelle le Tribunal mène sa procédure et rend ses décisions, l'article 39, alinéa 1, ne limite pas la langue officielle romanche au romantsch grischun. Celle-ci est en effet une création récente qui est certes comprise par les romanches mais qui n'est maîtrisée activement que par une proportion réduite d'entre eux. Les personnes de langue romanche auront donc le droit d'employer leur idiome régional lorsqu'elles s'adressent au Tribunal fédéral*". Voir FF 2001 4000, 4093.

⁷⁰ ATF 122 I 93.

L'article 50, alinéa 1, du projet de Loi sur le Tribunal fédéral, concrétise l'article 70, alinéa 1, de la Constitution fédérale ainsi que la jurisprudence y relative en mentionnant expressément le romantsch grischun parmi les langues officielles de procédure. Voir FF 2001, 4000 4099.

⁷¹ En vertu de l'article 97, alinéa 1 de la Loi fédérale sur la procédure pénale: "*Devant la Cour pénale fédérale, les débats ont lieu dans la langue de l'accusé, si celui-ci parle français, allemand ou italien. S'il y a plusieurs accusés ou dans les cas douteux, le président décide.*"

romanche. Ainsi, l'article 72, alinéa 2, de l'avant-projet de code de procédure pénale suisse prévoit que "*pour les procédures devant les autorités pénales de la Confédération, l'article 50, alinéa 1, de la Loi fédérale sur le Tribunal fédéral s'applique par analogie*". Or cette dernière mentionne, à côté de l'allemand, du français et de l'italien, le rumantsch grischun comme langue officielle dans laquelle la procédure peut être conduite⁷². Ces projets législatifs ne sont pas encore entrés en vigueur.

2.2.2 Les mesures d'encouragement et de soutien

159. L'article 70 de la Constitution fédérale confère à la Confédération la compétence d'encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (alinéa 3), de soutenir les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières (alinéa 4) et de soutenir les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien (alinéa 5).

160. Alors que les deux premières compétences sont nouvelles, la troisième a donné lieu à une législation d'application. Ainsi la Loi fédérale sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanches et italiennes⁷³ et son ordonnance d'exécution⁷⁴ concrétisent le mandat de l'article 70, alinéa 5, de la Constitution fédérale.

161. Dans l'avant-projet de Loi fédérale sur les langues, les efforts entrepris pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien restent une tâche prioritaire. S'y ajoutent, d'une part, les mesures en faveur de la compréhension entre les communautés linguistiques que la Confédération peut prendre elle-même, indépendamment des cantons et sans attenter à leurs compétences. D'autre part, l'avant-projet met l'accent sur une série de nouvelles possibilités pour la Confédération de soutenir en particulier les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières (voir les §§178-186 ci-dessous).

2.3. Le droit cantonal des langues

2.3.1 L'autonomie linguistique des cantons

162. En vertu de l'article 70, alinéa 2, de la Constitution fédérale, il appartient aux cantons de déterminer leur(s) langue(s) officielle(s). Ce faisant, les cantons doivent tenir compte des principes de l'activité de l'Etat (article 5 de la Constitution fédérale), et des droits fondamentaux, en particulier de la liberté de la langue (article 18 de la Constitution fédérale). Outre ces limites d'ordre général, les cantons doivent aussi veiller à la répartition traditionnelle des langues et prendre en considération les minorités linguistiques autochtones (article 70, alinéa 2 *in fine*, de la Constitution fédérale). Un canton ne peut donc pas "*ne pas déclarer langue officielle une langue parlée par une minorité de la population, sauf peut-être s'il s'agissait d'une minorité insignifiante*"⁷⁵.

⁷² Voir FF 2001 4000 4099.

⁷³ RS 441.3

⁷⁴ RS 442.31

⁷⁵ G. MALINVERNI, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 116, n°6.

163. Tous les cantons plurilingues, à savoir Berne⁷⁶, Fribourg⁷⁷, les Grisons⁷⁸ et le Valais⁷⁹ ont adopté des dispositions constitutionnelles relatives à leurs langues officielles. Le Jura est le seul canton monolingue à l'avoir également fait.⁸⁰ Dans les autres cantons, la détermination de la langue officielle est implicite.

164. Comme il est indiqué au §217 du rapport initial, l'autonomie cantonale en matière linguistique implique la compétence de prendre des mesures complémentaires prescrivant l'emploi d'une langue déterminée dans l'enseignement public ou devant les tribunaux. C'est principalement sur ces mesures cantonales que porte la jurisprudence du Tribunal fédéral.

2.3.2 Les limites à l'autonomie linguistique des cantons

165. Comme il a été indiqué ci-dessus, l'autonomie linguistique des cantons n'est pas sans bornes. Les limites résultent principalement de la liberté de la langue et de l'obligation faite aux cantons de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones.

166. Ainsi, les mesures prises par les cantons dans l'exercice de leur autonomie linguistique ne peuvent restreindre la liberté de la langue que si elles remplissent les quatre conditions cumulatives suivantes:

- elles doivent reposer sur une base légale,
- être justifiées par un intérêt public (i.e. promouvoir l'intégration des populations migrantes; protéger les minorités linguistiques; sauvegarder la paix linguistique; conserver l'homogénéité linguistique du territoire),
- respecter le principe de proportionnalité, et
- ne pas porter atteinte à la substance même de la liberté de la langue.

167. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral s'est efforcé de déterminer la portée de la liberté de la langue, notamment au regard des mesures cantonales en matière de langue d'enseignement ou de langue judiciaire.

Concernant la langue d'enseignement:

168. Le Tribunal fédéral a jugé qu'on ne pouvait obliger une jeune fille de dix ans à suivre l'école primaire de son domicile, et ceci en allemand, alors même que sa mère était de langue maternelle française, qu'à la maison on parlait le français, que les parents avaient accepté d'assumer les conséquences financières de la poursuite de l'éducation dans une école de langue française d'une commune voisine et que cette dernière avait accepté d'accueillir l'élève dans une école primaire francophone⁸¹.

169. De même, le Tribunal fédéral a récemment considéré que l'intérêt privé des parents à pouvoir scolariser leur enfant dans leur langue maternelle, en en assumant tous les frais, l'emporte sur l'intérêt public d'une commune à maintenir son homogénéité linguistique et à faciliter la planification scolaire. Le refus d'autoriser un enfant de langue maternelle allemande, domicilié dans une commune francophone, à fréquenter les classes de langue allemande d'une commune voisine, constitue dès lors une atteinte disproportionnée à la liberté de la langue⁸².

⁷⁶ Article 6 de la Constitution du canton de Berne, du 6 juin 1993, RS 131.212.

⁷⁷ Article 21 de la Constitution du canton de Fribourg, du 7 mai 1857, RS 131.219.

⁷⁸ Article 46 de la Constitution du canton des Grisons, du 2 octobre 1892, RS 131.226.

⁷⁹ Article 12 de la Constitution du canton du Valais, du 8 mars 1907, RS 131.232.

⁸⁰ Article 3 de la Constitution du canton du Jura, du 20 mars 1977, RS 131.235.

⁸¹ ATF 122 I 236

⁸² Arrêt du Tribunal fédéral du 2 novembre 2002, 2P.112/2001, consid. 4.

170. Par contre, le Tribunal fédéral a considéré qu'une commune grisonne de 60 habitants, dont la majorité parle allemand et 20% le romanche, n'était pas tenue de fournir aux enfants de la minorité romanche un enseignement dans cette langue, ni de prendre en charge les frais de la fréquentation de l'école romanche dans une commune voisine⁸³.

Concernant la langue judiciaire:

171. La jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaît aux membres des minorités d'une certaine importance le droit de pouvoir bénéficier d'une procédure dans leur langue. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que, si une commune composée de 50% d'italophones, de 31% de germanophones et de 18% de romanches pouvait reconnaître comme langues officielles l'italien et l'allemand, au niveau du district en revanche, où 40 à 50% de la population parlait romanche, cette langue devait être reconnue comme langue officielle⁸⁴.

172. Ce n'est qu'en tant que membre d'une collectivité linguistique reconnue par le droit étatique qu'un individu pourra faire valoir l'emploi de sa langue en matière judiciaire, notamment si celle-ci a un statut d'officialité. Toutefois, si tel n'est pas le cas, ou lorsqu'un procès réunit des parties de langues différentes, l'individu en cause n'est pas dépourvu de droits. Ainsi, il peut prétendre aux garanties d'un procès juste et équitable qui supposent également la reconnaissance de certains droits linguistiques⁸⁵.

173. Récemment, le Tribunal fédéral a considéré, en se fondant sur la garantie constitutionnelle de la non-discrimination du fait notamment de la langue (article 8, alinéa 2, de la Constitution fédérale) et sur la liberté de la langue (article 18 de la Constitution fédérale), qu'un assuré peut exiger la traduction dans sa langue maternelle des rapports d'expertise du Centre d'observation médicale de l'assurance invalidité⁸⁶.

⁸³ ATF 100 Ia 462.

⁸⁴ ZBI. 1982, 356.

⁸⁵ ATF 121 I 196. Ainsi, le Tribunal fédéral a observé que, lorsqu'un procès réunit des parties de langues différentes, il convient de rechercher une solution appropriée en considérant l'ensemble des circonstances et des intérêts. Dans un procès pénal, on peut se fonder tant sur les intérêts du prévenu que sur ceux des lésés et des autres personnes concernées tels que le plaignant ou la victime au sens de la loi sur l'aide aux victimes. La diversité des personnes participant à un procès pénal ne permet donc pas, en ce qui concerne la langue, de donner de façon toute générale une nette préférence à l'une ou l'autre partie. Cela étant, les garanties de la défense en matière pénale, telles qu'elles découlent de la Constitution fédérale, de la Convention européenne des droits de l'homme ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ne sauraient être mises en cause. L'accusé qui ne comprend ou ne parle pas la langue utilisée a, dans le sens du droit d'être entendu et pour garantir l'impartialité du procès, le droit d'être informé dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée de la nature et la cause de l'accusation portée contre lui ainsi que des divers actes de la procédure, de recevoir des traductions et, au besoin, de se faire assister d'un interprète officiel. Ces garanties d'un procès pénal impartial sont, quel que soit le régime des langues du canton en cause, applicables à tout prévenu, qu'il parle l'une ou l'autre des langues officielles cantonales ou d'autres langues.

⁸⁶ ATF 127 V 219.

2.3.3. La réglementation des langues officielles et l'application du principe de la territorialité des langues dans les cantons plurilingues

174. Comme il a déjà été mentionné, tous les cantons plurilingues, à savoir Berne, Fribourg, les Grisons et le Valais, ont adopté des dispositions constitutionnelles relatives à leurs langues officielles. Il n'existe en revanche aucune loi cantonale spécifique sur les langues. Cependant, nombreuses sont les lois cantonales qui contiennent des dispositions à portée linguistique. Celles-ci traitent de façon ponctuelle de l'usage des langues dans l'organisation cantonale, judiciaire, scolaire, ainsi que des élections, du notariat, de l'expropriation, de l'état civil, du registre foncier, etc.

175. Au niveau cantonal, l'égalité des langues officielles du canton prévaut. Ainsi, les actes et documents officiels sont traduits dans les diverses langues officielles du canton. De même, chacun doit pouvoir s'adresser dans l'une ou l'autre langue officielle aux autorités administratives compétentes pour l'ensemble du canton et recevoir une réponse en cette langue. Enfin, les autorités judiciaires compétentes pour l'ensemble du canton procèdent dans l'une ou l'autre langue officielle, selon la langue de la décision attaquée ou celle des parties en cause.

176. Au niveau infracantonal, les diverses aires linguistiques (unilingues ou bilingues) ont chacune leur(s) langue(s) officielle(s), conformément à la répartition territoriale traditionnelle des langues:

- Ainsi, la Constitution du canton de Berne énonce explicitement, à côté des langues officielles du canton, les langues officielles des divers districts qui le composent (le français pour le Jura bernois, le français et l'allemand pour le district de Bienne, l'allemand pour les autres districts).
- La Constitution du canton de Fribourg prévoit que l'utilisation des langues officielles (à savoir le français et l'allemand) doit être réglée selon le principe de la territorialité. Le législateur fribourgeois n'a toutefois pas déterminé les aires linguistiques. Il appartient dès lors à la pratique et aux tribunaux de trancher. Ainsi, certains critères ont été dégagés par la jurisprudence et la pratique pour déterminer le caractère unilingue ou bilingue d'une commune⁸⁷.
- Pour sa part, le canton des Grisons laisse aux communes le soin de réglementer leur(s) langue(s) officielle(s), dans le respect de la répartition traditionnelle des langues et des minorités linguistiques autochtones. De cette manière, les mesures relatives au maintien des minorités linguistiques autochtones (romanche et italienne) sont prises en premier lieu par la base dans les territoires où elles sont traditionnellement implantées et ne peuvent pas être imposées comme un Diktat par le canton.

⁸⁷ Voir: B. Wilson, La liberté de la langue dans l'enseignement. Etude de droit international et de droit suisse, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1999, p 290. L'auteur résume ainsi les critères dégagés par la pratique et la jurisprudence: "*Le caractère linguistique d'une commune s'apprécie à la lumière de la composition de sa population, de la stabilité de ses proportions linguistiques et de sa situation géographique à l'intérieur du canton. A ces facteurs s'ajoutent certains critères dits correctifs: l'historicité, la pratique communale, la qualité de chef-lieu, et la volonté populaire jouent un rôle important mais subsidiaire dans la détermination de la (des) langue(s) officielle(s) d'une commune. Lorsqu'une langue est parlée par au moins 30% de la population d'une commune, celle-ci est généralement considérée comme bilingue. Cependant, le nombre absolu des minoritaires est également déterminant. Ainsi, une commune pourrait être qualifiée de bilingue dès que la minorité atteint le seuil d'environ 5'000 habitants. Dans une grande commune, 25% de minoritaires peut suffire pour déclarer celle-ci bilingue tandis que, dans une petite commune de moins de 1'000 habitants, il en faudra 35%*".

- Enfin, la Constitution du Valais se borne à affirmer que la langue française et la langue allemande sont déclarées nationales et que l'égalité de traitement entre les deux langues doit être observée dans la législation et l'administration. Bien que l'étendue territoriale des différentes régions linguistiques ne soit indiquée nulle part, il est reconnu tacitement que le Haut-Valais est alémanique, alors que le Moyen et le Bas-Valais sont francophones.

177. Les rapports avec les *autorités administratives* infracantonales se déroulent dans la ou les langue(s) officielle du district ou de la commune en question. De même, les *autorités judiciaires* procèdent en principe dans la ou les langue(s) officielle(s) de la région où elles ont leur siège. Quant aux langues employées dans les *écoles publiques*, elles correspondent généralement à la ou les langue(s) officielle(s) de la région où elles sont sises. Dans le canton de Fribourg par exemple, les enfants fréquentent en principe l'école allemande dans les districts germanophones et l'école française dans les districts francophones. Lorsqu'un cercle scolaire comprend une commune de langue officielle française et une commune de langue officielle allemande, ou une commune bilingue, les communes du cercle scolaire doivent assurer la fréquentation gratuite de l'école publique dans les deux langues. Enfin notons que l'enfant peut être autorisé, pour des raisons de langue, à fréquenter l'école d'un cercle scolaire autre que le sien. Dans le canton des Grisons, la détermination de la ou les langue(s) d'enseignement relève principalement de la compétence des communes. A côté des écoles unilingues, il existe diverses formes mixtes d'enseignement (par exemple, enseignement bilingue romanche – allemand, selon le principe de l'immersion partielle). Dès la quatrième année scolaire, l'enseignement d'une deuxième langue cantonale est obligatoire dans toutes les écoles. Au niveau secondaire, les écoles offrent également un enseignement de la troisième langue du canton.

2.4. Aperçu de l'avant-projet de Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques

178. A la suite de l'inscription dans la Constitution fédérale des principes de la politique suisse des langues et sur la base de nombreuses interventions parlementaires, le mandat de la Confédération et des cantons en matière de langues a été redéfini. Tant l'article 70 de la Constitution fédérale que les interventions susmentionnées exigent un engagement plus marqué de la part de la Confédération et des cantons.

179. L'avant-projet de Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (ci-après, Loi fédérale sur les langues) a pour but de mettre intégralement en œuvre le mandat linguistique que la Constitution fédérale confie à la Confédération et aux cantons. L'avant-projet dans son ensemble vise à renforcer le quadrilinguisme essentiel de la Suisse⁸⁸.

⁸⁸ L'article 2 de l'avant projet de la Loi fédérale sur les langues précise ainsi les principaux objectifs de la politique linguistique de la Suisse:

- renforcer le quadrilinguisme comme élément essentiel de la Suisse;
- consolider la cohésion nationale;
- encourager le plurilinguisme individuel et institutionnel dans la pratique des langues nationales;
- sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.

180. L'avant projet de Loi fédérale sur les langues règle, conformément à son article premier:

- l'emploi des langues officielles par les autorités fédérales et dans les rapports avec ces dernières;
- l'encouragement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques;
- le soutien accordé aux cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières; et
- le soutien accordé aux cantons des Grisons et du Tessin au titre des mesures qu'ils prennent en faveur du romanche et de l'italien.

181. S'agissant de l'emploi des langues officielles par les autorités fédérales et dans les rapports avec elles, l'avant projet précise notamment que quiconque s'adresse aux autorités fédérales peut le faire dans la langue officielle de son choix et doit pouvoir recevoir une réponse en cette langue. De même, il prévoit expressément 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 romantsch grischun.

182. Concernant la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques, l'avant-projet prévoit notamment que la Confédération et les cantons encouragent les échanges entre les communautés linguistiques d'élèves et d'enseignants à tous les niveaux scolaires ainsi que, d'une manière plus générale, le plurilinguisme dans l'enseignement. De même, la Confédération pourra accorder des aides financières aux cantons pour qu'ils encouragent les locuteurs d'une langue nationale domiciliés dans une région linguistique autre que la leur à développer leurs connaissances de cette langue. De même encore, la Confédération pourra soutenir financièrement les mesures prises par les cantons en faveur de la formation linguistique des adultes.

183. L'avant-projet prévoit encore la création d'une Institution d'encouragement du plurilinguisme. Celle-ci a reçu un large appui lors de la procédure de consultation. La recherche appliquée dans tous les domaines relevant de la politique des langues et de la compréhension constituera une tâche essentielle de cette nouvelle Institution. Celle-ci disposera de chercheurs qualifiés et exécutera les mandats que lui confient les cantons, soit de son propre chef, soit en collaboration avec les universités et les établissements cantonaux. L'Institution aura également pour tâche de mettre au point, suivre et évaluer les nouvelles méthodes d'apprentissage des langues. En outre, elle gèrera un centre d'information et de documentation. L'Institution jouera aussi un rôle de coordination et de recherche sur le plurilinguisme. Par ses activités, elle sensibilisera enfin la population aux questions du plurilinguisme.

184. S'agissant des aides financières accordées par la Confédération aux cantons plurilingues pour l'exécution de leurs tâches particulières, elles n'ont pas pour premier objet de compenser les frais résultant du plurilinguisme. Elles visent les "tâches particulières" et certaines prestations en faveur de la politique de la compréhension. Par "tâche particulière", on entend par exemple la mise en place et la gestion d'une administration plurilingue, des programmes d'éducation bilingue ou plurilingue, des programmes d'échanges, des projets de recherches particuliers, ainsi que le soutien d'organisations qui promeuvent le plurilinguisme, comme le *Forum du bilinguisme* de Bienne, ou l'*Institut für Mehrsprachigkeit* de l'Université de Berne.

185. Quant aux aides financières destinées à la sauvegarde du romanche ou de l'italien, elles doivent être considérées comme une contribution à la défense de langues nationales minoritaires et donc distinguées des mesures susmentionnées. Sur ce point, l'avant-projet ne fait d'ailleurs que rappeler l'article 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 italienne.

186. Notons enfin que l'avant-projet ne règle pas la question de la première langue étrangère enseignée à l'école. En vertu de la Constitution fédérale, la Confédération ne dispose pas de la compétence de légiférer en la matière. En effet, l'instruction publique est de la compétence des cantons. C'est dès lors à eux qu'il revient de déterminer quelles sont les langues enseignées dans les écoles publiques (voir les §§162ss ci-dessus, ainsi que les §§193ss ci-dessous).

ARTICLE 11

LIBELLE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par leur système juridique.

Les Parties s'engagent à reconnaître que toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public.

Dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les Parties, dans le cadre de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats, s'efforceront, en tenant compte de leurs conditions spécifiques, de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public, dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications.

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Eu égard à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention-cadre et à l'arrêt du Tribunal fédéral 116 la 345 mentionné au §224 du rapport étatique, le Comité consultatif souhaite savoir si, en pratique, il existe d'autres cas de restrictions au droit de présenter des enseignes – dans une langue minoritaire autre que l'italien – de caractère privé exposées à la vue du public, y compris dans d'autres cantons que les Grisons.

En ce qui concerne l'article 11, paragraphe 3, de la Convention-cadre et eu égard au §225 du rapport étatique, le Comité consultatif note que la compétence en matière de détermination des noms de lieux relève des cantons et/ou communes. Dans ce contexte, le Comité consultatif souhaite savoir s'il y a eu, dans un passé récent, des tensions liées à la détermination de noms de lieux dans certains cantons ou dans certaines communes. Le Comité consultatif souhaite aussi savoir si la Confédération, lorsqu'elle applique l'ordonnance du 30 décembre 1970 concernant les noms de lieux, des communes et des gares (RS 510.625), recourt exclusivement à des panneaux monolingues ou si elle met également en place des panneaux bilingues, en particulier dans les gares. Au cas où la Confédération mettrait également en place des panneaux bilingues, le Comité consultatif souhaiterait savoir quels sont les critères qu'elle utilise pour cela et apprécierait qu'il lui soit donné des exemples concrets.

1. USAGE DU NOM; REDACTION DES ENSEIGNES ET AUTRES INFORMATIONS DE CARACTERE PRIVE EXPOSEES A LA VUE DU PUBLIC; TOPONYMES

187. Concernant les restrictions admissibles au droit de présenter des enseignes de caractère privé exposées à la vue du public dans une langue minoritaire, renvoi peut être fait aux remarques relatives à l'usage des langues dans les relations entre particulier et aux restrictions admissibles à la liberté de la langue (voir §145 ci-dessus)

188. L'ordonnance du 30 décembre 1970 concernant les noms des lieux, des communes et des gares, est appliquée de manière concertée et pragmatique et ne suscite aucun problème majeur. Les noms de lieux sont déterminés par l'ingénieur-géomètre chargé de la mensuration parcellaire, qui prend l'avis des autorités compétentes du canton ou de la commune. Des commissions cantonales de nomenclature sont chargées de vérifier les noms relevés par l'ingénieur-géomètre. En principe, le registre foncier est tenu dans la langue de la commune concernée, ce qui n'empêche pas d'y inscrire certaines dénominations usuelles dans une autre langue également.

189. Concernant plus particulièrement les noms des communes, rappelons qu'il existe, dans le canton des Grisons, une tendance croissante en faveur des désignations romanches des noms de communes et de localités. Ainsi, depuis les années 70', la désignation allemande de nombreuses localités et communes a été abandonnée au profit de leur nom traditionnel en romanche. Or ces modifications, visant à une meilleure reconnaissance des minorités linguistiques, n'ont pas suscité de tensions. Certaines communes ont opté pour une désignation officielle bilingue; ceci avant tout lorsque le nom allemand jouit d'une certaine notoriété ou que la commune est située sur la frontière linguistique. On peut citer en exemple, dans le canton des Grisons: Bergün/Bravuogn; Breil/Brigels; Feldis/Velden; Lantsch/Lenz.

190. Les noms des gares sont arrêtés par l'Office fédéral des transports après consultation des autorités fédérales intéressées, des cantons et des entreprises de transports publics intéressés. Il appartient encore aux cantons de prendre l'avis des communes. En principe, les gares reçoivent les noms de la localité qu'elles desservent. Toutefois, dans les régions où sont parlées deux langues, le nom de la gare peut être formé du nom officiel de la localité et de son nom dans la seconde langue. Citons, à titre d'exemple: Bergün/Bravuogn; Biel/Bienne; Bosco/Gurin; Brienz/Brinzauls; Disentis/Mustér; Domat/Ems; Evilard/Leubringen; Feldis/Veulden; Lantsch/Lenz; Lenzerheide/Lai; Magglingen/Macolin; Schwarzsee/Lac-Noir; Sierre/Siders; Sils/Segl; Stugl/Stuls; Stilfserjoch/Stelvio; Tumegls/Tomils; Waltensburg/Vuorz. A noter encore que tout changement de l'orthographe des noms de gares est lié à d'importants coûts. Aussi les noms de gares bien établis ne sont-ils qu'exceptionnellement modifiés.

191. Pour l'établissement des données cartographiques et des cartes nationales, les exonymes sont intégrés de manière assez restrictive. Seuls sont pris en considération ceux situés dans les confins d'un couloir défini par dix kilomètres des deux côtés de la limite linguistique et ceux figurant dans les listes officielles des communes et des localités. On peut citer à titre d'exemples: Fribourg/Freiburg; Erlach/Cerlier.

192. Enfin, remarquons que l'avant-projet de Loi fédérale sur les langues prescrit que les pièces d'identité, les en-têtes des lettres et enveloppes, les inscriptions figurant sur des bâtiments abritant des services de la Confédération et les pages d'accueil des sites Internet de la Confédération doivent être libellés dans les quatre langues officielles.

ARTICLE 12

LIBELLE DE L'ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE

Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.

Les Parties s'engageront à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Au vu du fait que, comme cela ressort du §112 du rapport étatique, des voix de plus en plus insistantes s'élèvent dans de nombreux cantons alémaniques pour que la deuxième langue enseignée à l'école soit l'anglais et non plus une langue nationale, le Comité consultatif souhaiterait savoir quels cantons ont jusqu'ici opté pour cette solution dans l'enseignement public. Dans ce contexte, le Comité consultatif souhaite savoir à quel stade en est l'examen de l'initiative constitutionnelle déposée par le député Berberat, demandant aux cantons de faire en sorte qu'une langue officielle de la Confédération soit enseignée en tant que deuxième langue: est-ce que le Conseil fédéral a déjà pris position sur cette initiative ou celle-ci a-t-elle déjà été traitée par le Parlement?

Il est demandé au gouvernement suisse s'il existe des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance des langues parlées par les personnes appartenant à la communauté des gens du voyage et par la communauté juive.

1. DEUXIEME LANGUE ENSEIGNEE A L'ECOLE

193. Actuellement (année scolaire 2001-2002), la deuxième langue enseignée dans tous les cantons – à l'exception d'Appenzell Rhodes Intérieures⁸⁹ – est une *langue nationale*. Plus précisément, en Suisse alémanique, une deuxième langue nationale (généralement le français) est enseignée à partir de la 5^{ème} année scolaire (exceptionnellement, dans certains cantons, elle est enseignée à partir de la 4^{ème} ou de la 6^{ème} année scolaire). Dans tous les cas, cet enseignement se poursuit jusqu'à la fin de l'école obligatoire. Dans la suite du cursus scolaire, cet enseignement dépend des filières choisies. En Suisse romande, une deuxième langue nationale (généralement l'allemand) est enseignée à partir de la 4^{ème} année scolaire. Un enseignement précoce à partir de la 3^{ème} année scolaire est en passe d'introduction. Là aussi, cet enseignement se poursuit jusqu'à la fin de l'école obligatoire et est ensuite fonction de la filière choisie.

194. L'enseignement de l'*anglais* est proposé, dans la plupart des cantons, à partir du Secondaire I, souvent sous la forme d'une branche facultative. La tendance actuelle va vers un enseignement obligatoire de l'anglais à partir de la 7^{ème} année scolaire. L'introduction de cet enseignement varie suivant les cantons.

195. Comme l'anglais, une *troisième langue nationale* est proposée actuellement, dans la plupart des cantons, uniquement à titre de branche facultative à partir du Secondaire I. Dans le canton du Tessin, deux langues nationales (allemand et français) sont obligatoires pour tous en plus de l'italien (langue locale).

196. Une réforme de l'enseignement des langues dans les écoles suisses est en discussion depuis plusieurs années. Elle prévoit une amélioration, une intensification et un enseignement plus précoce des langues étrangères. On vise ainsi l'enseignement de deux langues étrangères au moins pendant toute la période de l'école obligatoire, à savoir une deuxième langue nationale et l'anglais. De plus, il est question d'élargir l'offre d'enseignement à d'autres langues nationales à partir du Secondaire I. La question de la deuxième langue enseignée, après la langue officielle de la région concernée, a fait l'objet de longues discussions. Dans le projet de "Recommandations relatives à la coordination de l'enseignement des langues au niveau de la scolarité obligatoire", du 1^{er} juin 2001, l'ordre d'introduction d'une deuxième langue nationale et de l'anglais n'a pas été réglé. En revanche, le projet de Recommandations a défini les objectifs et les niveaux de compétence à atteindre dans l'enseignement obligatoire des deux langues étrangères. Indépendamment de l'année scolaire à laquelle commence cet enseignement (3^{ème} année primaire: première langue étrangère; 5^{ème} année primaire: deuxième langue étrangère), ces niveaux doivent être les mêmes pour les deux langues concernées à la fin de l'école obligatoire. Les compétences en langues sont définies à l'aide du cadre européen de référence pour l'apprentissage et l'enseignement des langues étrangères (Conseil de l'Europe). Notons que les Recommandations du 1^{er} juin 2001 n'ont pas encore été adoptées formellement.

⁸⁹ Dans le canton d'Appenzell Rhodes Intérieures, depuis l'année scolaire 2001-2000: anglais à partir de la 3^{ème} année scolaire; deuxième langue nationale à partir de la 7^{ème} année scolaire.

197. Le tableau suivant donne un aperçu des projets de réforme dans le domaine de l'enseignement des langues dans les régions de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et dans les cantons (état: avril 2002). Dans la plupart des cantons, aucune décision politique définitive à ce sujet n'a été prise. Dans d'autres cantons, des concepts sur l'enseignement des langues sont en consultation.

CIIP SR/TI	NW/EDK	BKZ	EDK Ost
Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin	Conférence intercantonale de l'instruction publique du Nord-Ouest de la Suisse	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse centrale	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse orientale
BE, FR, GE, JU, NE, VD, VS, (TI)	AG, BE, BL, BS, FR, LU, SO, ZH	LU, NW, OW, SZ, UR, ZG, (VS)	AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZG
<p>Allemand (1ère langue "étrangère"): Avancement du début de l'enseignement à la 3ème année primaire en cours</p> <p>Anglais (2ème langue étrangère): Harmonisation du début de l'enseignement à la 7ème année scolaire (approuvée par presque tous les cantons et déjà réalisée dans certains)</p> <p>La possibilité d'avancer le début de l'enseignement de l'anglais à la 5ème année scolaire est à l'examen</p>	Encore en discussion au sein de la Conférence régionale	<p>Anglais (1ère langue étrangère): Introduction généralisée dès la 3ème année scolaire, prévue au plus tard pour l'année 2005/2006</p> <p>Français (2ème langue "étrangère"): Début de l'enseignement demeure fixé à la 5ème année scolaire</p> <p>(UR: italien matière à option dès la 5ème année scolaire; français dès la 7ème année scolaire)</p>	Encore en discussion au sein de la Conférence régionale
<p>TI: Situation particulière, un concept cantonal des langues est en préparation (le français et l'allemand sont aujourd'hui déjà obligatoires pour tous)</p>	<p>FR: voir CIIP (aussi pour la partie germanophone du canton): L'allemand et le français sont maintenus comme première langue "étrangère" enseignée dès la 3ème année scolaire</p> <p>LU: voir BKZ</p> <p>ZH: voir EDK Ost</p>	<p>VS: voir CIIP: la partie germanophone du Valais n'a pas adopté ce concept. La première langue "étrangère" est (comme dans l'ensemble du canton) la 2ème langue cantonale</p>	<p>AI: depuis 2001-2002: - Anglais: dès la 3ème année primaire - Français: dès la 7ème année scolaire</p> <p>ZH: - Projet pilote en cours actuellement: anglais dès la 1ère ou 2ème année scolaire - Réforme de l'école publique (mise en place dès 2003): anglais: (1ère langue étrangère) - Français: (2ème langue "étrangère"): le début de l'enseignement demeure fixé à la 5ème année scolaire</p> <p>GR: dès 2002/2003: - Deuxième langue cantonale enseignée dès la 4ème année scolaire - Anglais dès la 7ème année scolaire</p>

198. Enfin, remarquons que le 22 mars 2001 le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire déposée par le député Didier Berberat visant à prévoir dans la Constitution fédérale un nouvel article 70, alinéa 3bis, ainsi libellé: *"Les cantons veillent à ce que la deuxième langue enseignée, après la langue officielle du canton ou de la région concernée, soit une des langues officielles de la Confédération"*⁹⁰. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a été chargée d'élaborer une proposition de modification de la Constitution fédérale.

2. PROMOTION DE LA CONNAISSANCE DES LANGUES PARLEES PAR LES PERSONNES APPARTENANT A LA COMMUNAUTE DES GENS DU VOYAGE ET A LA COMMUNAUTE JUIVE

199. Il n'existe pas, au niveau fédéral, de mesure particulière dans le domaine de l'éducation et de la recherche visant à promouvoir les langues parlées par les personnes appartenant à la communauté des gens du voyage ou à la communauté juive. En effet, s'agissant des mesures éducatives, elles ressortissent de la compétence des cantons. Quant à la recherche, la Confédération a certes une compétence de soutien, mais elle ne mène pas elle-même la recherche.

200. Il convient toutefois de relever que, dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, l'Office fédéral de la culture s'est rendu auprès de l'association faîtière des gens du voyage, la Radgenossenschaft der Landstrasse, afin de connaître leurs revendications en matière linguistique. Dans leur prise de position, les gens du voyage ont indiqué quelles étaient, à leur sens, les mesures les plus appropriées pour sauvegarder et promouvoir leur langue: inventaire de la littérature, élaboration d'un glossaire, éclaircissement et définition de l'origine, de l'histoire et de la signification du vocabulaire, développement de la langue. L'office fédéral de la culture est en train d'examiner minutieusement ces revendications en collaboration avec les représentants des gens du voyage. A cet égard, il importe de mentionner le fait que, depuis lors, le premier dictionnaire de langue yéniche en Suisse a paru. Il s'agit de l'œuvre pionnière de Hansjörg Roth: *Jenisches Wörterbuch: Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz*; Verlag Huber, Frauenfeld/Wien, 2001.

201. Rappelons par ailleurs que l'Université de Bâle possède un Institut pour les études juives, qui offre un programme d'études de 8 semestres, consacré à l'histoire, la religion, la culture et la littérature juive, ainsi qu'à leurs interactions avec les civilisations européennes et non européennes de l'antiquité à nos jours. Parmi les cours proposés figurent notamment des cours de yiddish, d'hébreu biblique, d'hébreu moderne (Ivrit) et d'araméen.

⁹⁰ Initiative parlementaire 00.425: "Enseignement des langues officielles de la Confédération", déposée le 21.06.2000 par Didier Berberat. Le Conseil national a ainsi suivi l'avis de la Commission de la science de l'éducation et de la culture qui, invitée à examiner préalablement ladite initiative parlementaire, avait proposé, le 26 octobre 2000, d'y donner suite.

ARTICLE 13

LIBELLE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE

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

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

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Eu égard à la possibilité théorique à laquelle il est fait référence au §231 du rapport étatique pour toute personne de dispenser un enseignement privé dans une langue minoritaire quel que soit le canton en cause, il est demandé au gouvernement suisse si une telle possibilité est fréquemment utilisée en pratique, en particulier dans les grandes villes.

COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 13

1. ENSEIGNEMENT PRIVE

202. 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 personnelle⁹¹, la liberté de conscience et de croyance⁹², les libertés d'opinions et d'information⁹³, la liberté de la science⁹⁴ et la liberté économique⁹⁵ protègent en outre certains aspects du droit de fonder, de diriger ou de fréquenter une école privée⁹⁶.

⁹¹ Article 10, alinéa 2, de la Constitution fédérale.

⁹² Article 15 de la Constitution fédérale.

⁹³ Article 16 de la Constitution fédérale.

⁹⁴ Article 20 de la Constitution fédérale.

⁹⁵ Article 27 de la Constitution fédérale.

⁹⁶ Dans ce sens, voir Message concernant la garantie de la Constitution du canton de Saint-Gall, FF 2002 1778-1779. L'article 3, let. a, de la Constitution du canton de Saint-Gall garantit expressément le droit de fonder, de diriger ou de fréquenter une école privée. A cette occasion, le Conseil fédéral a rappelé que la Constitution fédérale n'exclut pas l'existence d'écoles privées dans le domaine de l'enseignement obligatoire. Ainsi, il a jugé que la garantie cantonale en faveur des écoles privées ne violait pas le droit fédéral. Le fait de garantir expressément le droit de fonder et d'exploiter une école privée dans la Constitution cantonale pourrait aboutir, dans un cas d'application, à considérer ce droit comme prépondérant par rapport à d'autres intérêts alors que tel n'aurait pas été le cas s'il n'avait pas été inscrit dans la Constitution.

203. L'éducation relevant en principe des cantons, l'étendue de la liberté de créer et de gérer une école privée de langue minoritaire dépend du droit cantonal. Comme il est mentionné au §231 du rapport initial, tous les cantons reconnaissent la liberté de créer et de gérer des écoles privées. Sous réserve du respect des prescriptions légales destinées à assurer aux enfants une instruction adéquate et équivalente à celle dispensée dans les écoles publiques et de l'obtention d'une autorisation, toute personne peut théoriquement dispenser un enseignement privé dans une langue minoritaire.

204. Dans la pratique, certains cantons font preuve de beaucoup de souplesse à l'égard de la possibilité de créer des écoles privées dispensant un enseignement dans une langue minoritaire; d'autres en revanche sont plus restrictifs. A titre d'exemple, le canton de Genève, en raison de sa population hétérogène et notamment de la présence de nombreux enfants de fonctionnaires internationaux, admet très largement la création d'écoles privées de langue minoritaire ainsi que de langue étrangère⁹⁷. Dans les cantons de Fribourg et du Valais, la faculté d'enseigner est déclarée libre, sous réserve des dispositions de la loi⁹⁸. Or si la loi soumet l'enseignement privé à autorisation et à la surveillance de l'Etat⁹⁹, elle est muette sur la question de la langue d'enseignement. Aussi la législation de ces cantons ne permet pas d'exiger des écoles privées qu'elles enseignent dans la langue du lieu. Dans le canton de Berne, le choix de la langue d'enseignement des écoles privées qui offrent un enseignement relevant de la scolarité obligatoire est régi par le principe de la territorialité des langues. Exceptionnellement, l'enseignement peut être donné dans l'autre langue officielle¹⁰⁰. Une école privée peut être autorisée à dispenser son enseignement dans une autre langue si les enfants de langue étrangère qu'elle accueille séjournent temporairement dans le canton et que leur intégration ne s'impose pas¹⁰¹. Le canton du Tessin, soucieux de sauvegarder et de promouvoir l'italien, prévoit également que, sauf autorisation exceptionnelle, l'enseignement dans les écoles privées devrait être dispensé en langue italienne¹⁰².

205. En pratique, il existe dans chaque région linguistique des écoles privées dispensant leur enseignement dans une langue minoritaire. Certaines n'offrent un enseignement que dans cette langue (ainsi en va-t-il par exemple de l'école de langue française de Zurich). La plupart proposent à la fois un enseignement dans la langue du lieu et un enseignement dans la langue minoritaire.

⁹⁷ La Loi sur l'instruction publique du canton de Genève garantit la liberté d'enseignement (article 14), tout en soumettant l'exploitation d'une école privée à une autorisation préalable (article 14 A) et à des contrôles de qualité (article 15). Quant à la Loi sur l'enseignement privé, elle précise notamment les conditions à remplir pour obtenir l'autorisation préalable et prévoit que le département de la formation et de la jeunesse peut s'assurer, au besoin par des examens, que l'instruction est au moins équivalente à celle dispensée dans les écoles publiques. Il n'est par contre pas fait mention de la langue dans laquelle cette instruction doit avoir lieu.

⁹⁸ Article 18 de la Constitution du canton de Fribourg. Article 13, alinéa 3, de la Constitution du canton du Valais.

⁹⁹ Articles 102 et 103 de la Loi sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation du canton de Fribourg. Article 21 de la Loi sur l'instruction publique du canton du Valais.

¹⁰⁰ Article 66, alinéa 1, de la Loi sur l'école obligatoire du canton de Berne.

¹⁰¹ Article 66, alinéa 2, de la Loi sur l'école obligatoire du canton de Berne.

¹⁰² Article 80, alinéa 2, de la Loi scolaire du canton du Tessin.

ARTICLE 14

LIBELLE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.

Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

Le Paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Eu égard à l'information figurant au §234 du rapport étatique selon laquelle les mesures de promotion de l'enseignement bilingue se sont multipliées, notamment dans les cantons plurilingues, le Comité consultatif souhaite recevoir de plus amples informations concernant les résultats des projets pilotes mentionnés dans la note de bas de page n°305. Il est en particulier demandé au gouvernement suisse si certains de ces projets pilotes ont abouti à la mise en place d'un cursus véritablement bilingue dans le système d'enseignement public de certains cantons, en particulier au niveau primaire.

De plus amples informations sur le projet de loi fédérale sur les langues officielles publié en novembre 2001 seraient appréciées, en particulier en ce qui concerne les mesures de soutien financier pour les cantons plurilingues, les mesures visant à promouvoir le quadrilinguisme ainsi que la création éventuelle d'un Institut du plurilinguisme. Le Comité consultatif souhaiterait aussi savoir si ce projet de loi fédérale sur les langues officielles est destiné à régir la question du choix effectué par les cantons en ce qui concerne la seconde langue enseignée dans le système d'enseignement public.

Eu égard à la situation prévalant dans le canton des Grisons telle qu'elle est décrite au §217 du rapport étatique (voir note de bas de page n°279), il est demandé au gouvernement suisse 1) quels sont les critères utilisés par les communes grisonnes pour déterminer la langue d'enseignement scolaire et 2) si cette langue doit nécessairement être la même que la langue "administrative".

1. MESURES DE PROMOTION DE L'ENSEIGNEMENT BILINGUE

206. Selon un inventaire des modèles scolaires plurilingues en Suisse établi en 1998, on dénombrait alors 155 projets et filières bilingues, tous niveaux scolaires confondus. Des modèles d'enseignement bilingue ont naturellement été introduits en premier lieu dans les cantons plurilingues. Les autres cantons ne sont toutefois pas en reste. Au niveau du Secondaire II, près de la moitié des cantons offrent désormais la possibilité de suivre, dans un ou plusieurs gymnases, un enseignement conduisant à l'obtention de certificats de maturité bilingue¹⁰³. Dans le cadre de l'école primaire, il existe également de nombreuses offres d'enseignement bilingue, suivant différents modèles.

207. Il n'existe à l'heure actuelle aucune étude évaluant l'ensemble des projets d'enseignement bilingue en Suisse. Les évaluations ponctuelles révèlent néanmoins une image très positive de ces projets et conduisent ainsi presque toujours à la mise sur pied définitive de modèles d'enseignement bilingue. Les rapports relatifs à ces projets soulignent toujours la motivation particulière des élèves. Il apparaît également que la charge supplémentaire de travail que représente un apprentissage bilingue ne porte pas atteinte aux résultats d'ensemble des élèves, bien au contraire. Il ressort en outre, que l'apprentissage de la deuxième langue est plus rapide et approfondi dans l'enseignement bilingue, car la langue n'est pas seulement enseignée, mais également pratiquée. Dans tous les cas, l'enseignement bilingue améliore et renforce considérablement la compréhension de la langue et de la culture partenaires.

2. AVANT-PROJET DE LOI FEDERALE SUR LES LANGUES

208. Les §§161-169 ci-dessus présentent une vue d'ensemble de ce projet.

3. ENSEIGNEMENT DES LANGUES DANS LE CANTON DES GRISONS¹⁰⁴

209. La législation scolaire du canton des Grisons laisse le choix de la langue d'enseignement dans les écoles primaires aux autorités communales. La loi scolaire et son ordonnance d'exécution ne fixent que les principes et les communes sont compétentes pour leur mise en œuvre. De manière générale, la langue d'enseignement correspond à la langue officielle de la commune. Certaines communes offrent également un enseignement bilingue, suivant divers modèles. A noter 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. En particulier, le romanche peut être choisi comme deuxième langue d'enseignement dans les communes germanophones. Plusieurs communes situées à la frontière des langues romanche et italienne ont fait usage de cette possibilité.

¹⁰³ Il s'agit des cantons d'Argovie, de Berne, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Fribourg, de Genève, des Grisons, du Jura, de Lucerne, de Neuchâtel, de Schwyz, du Valais, de Vaud et de Zurich.

¹⁰⁴ A ce sujet, renvoi peut être fait au Premier rapport de la Suisse quant à la mise en oeuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui contient des informations complètes et détaillées sur l'enseignement des langues dans le canton des Grisons.

ARTICLE 15

LIBELLE DE L'ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE

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

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Le Comité consultatif souhaite savoir si la proportion de personnes appartenant aux minorités nationales travaillant comme fonctionnaires fédéraux correspond à la proportion qu'elles représentent au sein de la population suisse, en particulier pour les postes au niveau supérieur. Le Comité consultatif souhaite aussi savoir s'il existe des instructions ou directives, au niveau fédéral, visant à promouvoir une meilleure représentation des personnes appartenant aux minorités linguistiques au sein de l'administration publique.

Outre la fondation mentionnée au §144 du rapport étatique, existe-t-il d'autres organismes spécifiquement destinés à assurer la participation des personnes appartenant à la communauté des gens du voyage à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques? Il est également demandé au gouvernement suisse si des organismes similaires existent pour la communauté juive.

COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 15

1. REPRESENTATION DES MINORITES NATIONALES DANS L'ADMINISTRATION FEDERALE

210. Depuis le milieu du siècle passé, on s'est efforcé de promouvoir une représentation équitable des différents groupes linguistiques au sein de l'administration. Les Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration de la Confédération, du 19 février 1997, ont pour but de promouvoir le plurilinguisme au travail et de mettre à profit les propriétés culturelles de l'administration. Dans le cadre du développement personnel et de l'organisation, les services sont tenus de concrétiser l'égalité des chances et de promouvoir la compréhension mutuelle des communautés linguistiques. Ils doivent permettre à tous les agents de travailler dans leur propre langue pour autant que celle-ci soit une langue officielle. Les responsables à tous les niveaux de l'administration doivent en particulier veiller à ce que, dans les différents domaines d'activités de l'administration et à tous les niveaux hiérarchiques, soit garantie une représentation équitable des communautés linguistiques¹⁰⁵. Ces instructions

¹⁰⁵ Pour atteindre cet objectif, les unités d'organisation établissent, pour chaque législature, un catalogue de mesures répondant à leur situation spécifique. Près de deux tiers des unités

contiennent ainsi des prescriptions visant à assurer une représentation équitable des communautés linguistiques dans l'administration. Elles traitent également de la langue de travail, des traductions et rédaction, des exigences linguistiques des agents de la fonction publique, des mises au concours, nominations et promotions. Enfin, elles prévoient qu'afin d'améliorer la capacité à communiquer des agents, l'administration offre une formation linguistique.

211. Le Rapport établi par l'Office fédéral du personnel sur la première période du plurilinguisme dans l'administration fédérale 1996-1999 présente une évaluation de la participation effective des minorités nationales dans l'administration fédérale ainsi que des résultats des mesures de promotion du plurilinguisme. Selon ce rapport, la représentation des diverses communautés linguistiques dans l'administration fédérale est équitable, puisqu'elle correspond à celle de la population suisse recensée en 1990. La majorité des collaborateurs interrogés dans le cadre de l'évaluation considèrent qu'une administration multiculturelle est un but digne d'être atteint et qu'une collaboration au sein de groupes où plusieurs langues sont représentées constitue un enrichissement.

212. Les dernières données de l'Office fédéral du personnel sur la représentation linguistique des collaboratrices et collaborateurs de l'administration fédérale, se présentent de la manière suivante:

Comparaison de la représentation linguistique dans l'administration fédérale et dans la population suisse:

	Pop. 1990	Adm. 1991	Adm. 2001.	Adm. 2002
allemand	73,4%	73,7%	71,7%	71,8%
français	20,5%	18,5%	20,6%	20,4%
italien	4,1%	6,4%	6,6%	6,7%
romanche	0,7%	0,7%	0,5%	0,5%
autres	1,3%	0,6%	0,6%	0,6%

Le recensement fédéral de 1990 sert de base de comparaison, les résultats définitifs du dernier recensement ne devant être disponibles qu'à la fin 2002.

Evolution de la représentation linguistique dans l'administration fédérale:

	1991→2000	2000→2001	2001→2002
allemand	-2,3%	0,2%	0,2%
français	2,2%	-0,1%	-0,2%
italien	0,2%	0,0%	0,0%
romanche	-0,2%	-0,0%	-0,0%
autres	0,1%	-0,1%	0,0%

d'organisation disposent de tels catalogues de mesures qui ont fait l'objet d'un accord avec le département concerné ou la Chancellerie fédérale.

Représentation linguistique selon les différentes classes de traitements (janvier 2002):

	Inf. 11	12-15	18-23	24-29	30>
allemand	73,3%	69,7%	72,8%	72,5%	73,3%
français	17,2%	20,9%	20,3%	22,2%	22,0%
italien	7,8%	8,4%	6,0%	4,3%	4,1%
romanche	0,5%	0,7%	0,2%	0,4%	0,6%
autres	1,1%	0,3%	0,7%	0,7%	0,0%

213. On constate ainsi que la proportion de francophones s'est accrue durant la dernière décennie. Elle atteint aujourd'hui 20,4% (1991: 18,5%). Elle recule de 0,2 points de pourcentage par rapport à 2001, mais demeure toutefois équilibrée compte tenu des 20,5% de francophones que compte la population suisse (selon le recensement de 1990). Les francophones sont particulièrement bien représentés dans les positions de cadres, c'est-à-dire de la 24ème classe de traitement à la catégorie hors classe.

214. La proportion d'italophones a elle aussi progressé ces dernières années. Elle s'élève à 6,7% contre 6,4% en 1991. Même si la proportion d'italophones occupant une position de cadre est légèrement inférieure à leur proportion moyenne dans l'administration fédérale, elle dépasse toujours les 4,1% de suisses italophones recensés en 1990.

215. La proportion de personnes parlant le romanche est pour sa part passée de 0,7% en 1991 à 0,5% aujourd'hui. Ainsi, la représentation des personnes parlant romanche dans l'administration fédérale est légèrement inférieure à celle qui existait en 1990 dans la population suisse.

216. Enfin, 71,8% des collaboratrices et collaborateurs sont germanophones, contre 73,7% en 1991. Ce taux est légèrement inférieur à celui enregistré en 1990 dans la population suisse, à savoir 73,4%.

2. ORGANISMES DESTINES A ASSURER LA PARTICIPATION DES PERSONNES APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES A LA VIE CULTURELLE, SOCIALE, ECONOMIQUE AINSI QU'AUX AFFAIRES PUBLIQUES

217. Comme il est mentionné au §144 du rapport initial, la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses", créée en 1997 par la Confédération et financée par elle, a pour mission de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des gens du voyage et à la sauvegarde de leur culture. Elle est avant tout un forum, au sein duquel des représentants des gens du voyage et des communes, des cantons et de la Confédération cherchent ensemble à répondre aux besoins spécifiques des gens du voyage.

218. L'"Association des gens du voyage" ("Radgenossenschaft der Landstrasse"), l'association faïtière des gens du voyage, joue également un important rôle d'intermédiaire entre les autorités et les gens du voyage. Elle s'engage notamment à développer, de concert avec les communes et les cantons, des solutions satisfaisantes en matière d'aires de stationnement ou de transit ainsi que de scolarisation des enfants nomades. En outre, elle offre de nombreux services aux gens du voyage, notamment dans le domaine de l'assistance judiciaire ou de l'aide sociale. Enfin, elle s'engage fermement en faveur d'une meilleure compréhension mutuelle entre les gens du voyage et la population sédentaire, en favorisant les rencontres entre les Yéniches et les journalistes, écoliers ou étudiants et en organisant des expositions ou des séminaires. Créée en 1975, cette association est subventionnée depuis 1986 par la Confédération.

219. La Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) est l'organisation faïtière des communautés juives de Suisse. Fondée en 1904, elle représente 18 communautés, auxquelles sont affiliées environ 18'000 personnes. La FSCI a pour but de sauvegarder et promouvoir les intérêts communs des juifs de Suisse. Elle assume notamment leur représentation politique auprès des autorités fédérales et des institutions dont l'activité s'exerce sur l'ensemble du territoire suisse, ainsi que des organisations juives internationales. La FSCI s'engage également dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Ses représentants sont présents dans divers groupes de discussion avec les églises. La FSCI exerce par ailleurs une activité d'information auprès de l'opinion publique en Suisse et est représentée dans la Commission fédérale contre le racisme.

ARTICLE 16

LIBELLE DE L'ARTICLE 16 DE LA CONVENTION-CADRE

Les Parties s'abstiendront de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

QUESTIONS SOULEVEES PAR LE COMITE CONSULTATIF

Des informations sur le mandat, les activités exercées et les résultats obtenus par l'Assemblée interjurassienne seraient appréciées, en particulier en ce qui concerne l'établissement d'institutions communes entre le canton du Jura et le Jura bernois

COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 16

1. ASSEMBLEE INTERJURASSIENNE

220. L'assemblée interjurassienne a été instituée par l'accord du 25 mars 1994 entre le Conseil fédéral et les gouvernements bernois et jurassien relatif à l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et la création de l'Assemblée interjurassienne.

221. Le mandat de l'Assemblée interjurassienne est triple:

- promouvoir le dialogue entre les Jurassiens habitant dans le canton du Jura et dans le Jura bernois;
- proposer une collaboration renforcée entre le canton du Jura et le Jura bernois;
- proposer des instruments de collaboration, conventions ou institutions communes.

222. L'Assemblée interjurassienne ne dispose pas de compétences décisionnelles, mais elle adresse des recommandations aux gouvernements bernois et jurassien. Une cinquantaine de résolutions ont déjà été adoptées par l'Assemblée interjurassienne, dans des domaines très divers: formation et culture, économie, politique de la santé, agriculture, affaires militaires, etc. La résolution sans doute la plus importante politiquement est la résolution n°44, qui prévoit un calendrier s'échelonnant sur sept ans pour résoudre politiquement la question jurassienne.

223. Le gouvernement bernois a rendu public, le 8 mars 2002, un rapport sur un nouveau statut du Jura bernois au sein du canton de Berne. Ce rapport devrait déboucher sur un projet de loi fin 2002. Le rapport prévoit de véritables compétences décisionnelles qui reviendront au futur Conseil du Jura bernois, notamment dans le domaine de la culture et de l'éducation. Il s'agirait d'une première en Suisse. Ce projet permet également, dans une certaine mesure au moins, au Jura bernois de collaborer directement avec les communes ou les régions voisines, ce qui est important dans le cadre des institutions communes.

LISTE DES ABBREVIATIONS

AG	Canton d'Argovie
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
ASDI	Annuaire suisse de droit international
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse (recueil officiel)
BE	Canton de Berne
BL	Canton de Bâle-Campagne
Bo CN / CE	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national / Conseil des Etats (bulletin officiel)
BS	Canton de Bâle-Ville
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907
CDIP	Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CFR	Commission fédérale contre le racisme
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937
CPM	Code pénal militaire du 13 juin 1927
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'économie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
FR	Canton de Fribourg
GE	Canton de Genève
GL	Canton de Glaris
GR	Canton des Grisons
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
JU	Canton du Jura
LAsi	Loi sur l'asile du 26 juin 1998
LAVI	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions
LEg	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes
LN	Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de nationalité suisse
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers

LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce
LU	Canton de Lucerne
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Canton de Nidwald
OFE	Office fédéral des étrangers
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OJ	Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943
OLE	Ordonnance du Conseil fédéral du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers
ONU	Organisation des Nations Unies
OW	Canton d'Obwald
p.	page
Pacte I	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
Pacte II	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques
RO	Recueil officiel des lois fédérales (cité par année ou par volume)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
s. / ss	suivant / suivants
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG	Canton de Saint-Gall
SH	Canton de Schaffhouse
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SO	Canton de Soleure
SZ	Canton de Schwyz
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
UE	Union européenne
UR	Canton d'Uri
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich