

**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**

Avril 2001

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

Aperçu global de la situation des minorités en Suisse et de la manière dont la Suisse a cherché à mettre en œuvre la Convention-cadre

1.	INTRODUCTION	6
2.	SITUATION DEMOGRAPHIQUE ET DONNEES ECONOMIQUES FONDAMENTALES.....	8
3.	LA SUISSE: UNE COMMUNAUTE PLURALISTE	11
4.	STRUCTURE POLITIQUE GENERALE	14
4.1	Aperçu historique	14
4.2.	Le fédéralisme.....	16
4.3.	La Confédération.....	17
4.3.1	Le pouvoir exécutif: le Conseil fédéral	17
4.3.2.	Le pouvoir législatif: l'Assemblée fédérale	19
4.3.3.	Le pouvoir judiciaire: le Tribunal fédéral	20
4.4.	Les cantons	21
4.5.	Les communes	22
4.6.	Instrument de démocratie directe	22
5.	CADRE JURIDIQUE GENERAL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME	23
5.1.	Protection constitutionnelle des droits fondamentaux	23
5.2.	Autorités compétentes en matière de droits de l'homme et possibilités de recours des personnes invoquant une violation de leurs droits.....	24
6.	STATUT DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE	25
7.	INFORMATION ET PUBLICITE	26

DEUXIEME PARTIE

Examen des diverses dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

ARTICLE 1.....	27
1. PARTICIPATION ET COOPERATION DE LA SUISSE AUX TRAVAUX DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	27
1.1. Accords internationaux.....	28
1.2. Encouragement des efforts multilatéraux visant à protéger les minorités nationales.....	29
1.3. Autres activités de protection des minorités nationales déployées par la Suisse au niveau international	30
2. PROTECTION JURIDIQUE DES MINORITES NATIONALES EN SUISSE	32
ARTICLE 2.....	33
ARTICLE 3.....	34
1. INFORMATIONS SUR LES MINORITES NATIONALES EN SUISSE	34
1.1 Minorités linguistiques	34
1.2. Minorités religieuses.....	34
1.3. Autres minorités	35
2. LA NOTION DE MINORITE NATIONALE DANS L'ORDRE JURIDIQUE SUISSE.....	35
3. COMPLEMENT D'INFORMATION RELATIF AUX STATISTIQUES	37
ARTICLE 4.....	38
1. L'EGALITE DEVANT LA LOI.....	38
2. LA PROHIBITION DE LA DISCRIMINATION	39
3. MESURES PRISES POUR L'ELIMINATION DES DISCRIMINATIONS INDIRECTES QUE PEUVENT SUBIR LES MINORITES NATIONALES	39
ARTICLE 5.....	40
1. SAUVEGARDE ET EPANOUISSEMENT DE LA CULTURE ET DE L'IDENTITE DES MINORITES NATIONALES EN CE QUI CONCERNE LEUR RELIGION, LEUR LANGUE, LEURS TRADITIONS ET LEUR HERITAGE CULTUREL.....	40
1.1. Religion	40
1.2. Langues.....	42
1.3. Culture.....	44
2. LA POLITIQUE D'INTEGRATION DES MINORITES NATIONALES.....	49
3. PROTECTION CONTRE L'ASSIMILATION FORCEEE.....	49

4.	INSTITUTIONS OFFICIELLES CONTRIBUANT AUX OBJECTIFS DE L'ARTICLE 5 DANS UNE MESURE PARTICULIERE.....	50
4.1.	La Commission fédérale contre le racisme	50
4.2.	Autres institutions officielles	51
	ARTICLE 6.....	51
1.	MESURES EN FAVEUR DE LA TOLERANCE.....	51
1.1.	Enseignement	52
1.1.1.	Sur le plan cantonal	52
1.1.2.	Sur le plan fédéral.....	53
1.2.	Culture.....	54
1.3.	Médias.....	54
2.	MESURES APPROPRIÉES DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION JURIDIQUE	56
	ARTICLE 7.....	58
1.	LIBERTE DE REUNION.....	58
2.	LIBERTE D'ASSOCIATION.....	60
	ARTICLE 8.....	63
1.	LE DROIT DE MANIFESTER SA RELIGION OU SA CONVICTION.....	63
2.	LE SOUTIEN FINANCIER DES INSTITUTIONS RELIGIEUSES	64
	ARTICLE 9.....	65
1.	LA LIBERTE D'EXPRESSION, LA LIBERTE D'OPINION ET LA LIBERTE DE RECEVOIR OU DE COMMUNIQUER DES INFORMATIONS	65
	ARTICLE 10.....	68
1.	GARANTIES EN MATIERE LINGUISTIQUE	69
1.1.	Dispositions applicables	69
1.2.	Liberté de la langue dans l'ordre juridique suisse	69
2.	UTILISATION DE LA LANGUE MINORITAIRE DANS LES RELATIONS ENTRE INDIVIDUS.....	70
3.	UTILISATION DE LA LANGUE MINORITAIRE DANS LES RELATIONS AVEC LES AUTORITES ADMINISTRATIVES.....	70
4.	GARANTIES RELATIVES A L'USAGE D'UNE LANGUE EN MATIERE PENALE	71
	ARTICLE 11.....	72
1.	USAGE DU NOM (OU PATRONYME).....	72
2.	REDACTION DES ENSEIGNES ET AUTRES INFORMATIONS DE CARACTERE PRIVE EXPOSEES A LA VUE DU PUBLIC.....	73
3.	TOPONYMES.....	74

ARTICLE 12.....	74
ARTICLE 13.....	75
ARTICLE 14.....	76
ARTICLE 15.....	77
1. PARTICIPATION DES MINORITES NATIONALES A LA VIE CULTURELLE, SOCIALE ET ECONOMIQUE	77
2 PARTICIPATION DES MINORITES NATIONALES AUX AFFAIRES PUBLIQUES	78
2.1. Représentation des minorités dans les organes centraux de l'Etat.....	78
2.2. Protection des minorités dans le cadre de l'autonomie organisationnelle des cantons	79
2.3. Protection des minorités dans le cadre de l'élaboration, de l'adoption et de l'application du droit.....	79
ARTICLE 16.....	80
ARTICLE 17.....	82
ARTICLE 18.....	83
ARTICLES 19 A 32.....	83

PREMIERE PARTIE

Aperçu global de la situation des minorités en Suisse et de la manière dont la Suisse a cherché à mettre en œuvre la Convention-cadre.

1. INTRODUCTION

1. La première partie du présent rapport vise à donner un aperçu global et un cadre permettant de comprendre la manière dont la Suisse assure la protection des minorités nationales¹. Elle contient des informations sur la situation démographique et économique du pays, décrit la structure complexe des groupes minoritaires en Suisse, et présente brièvement l'organisation de l'Etat. Le cadre juridique général de la protection des droits de l'homme en Suisse y est également dépeint. Enfin, cette première partie fournit quelques renseignements sur la manière dont la Suisse a assuré la publicité de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

2. Il sied de remarquer que l'élaboration de ce rapport a été l'occasion d'une large discussion sur la mise en œuvre en Suisse des principes contenus dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Plusieurs services de l'administration fédérale ont été impliqués dans la rédaction de ce rapport, en particulier:

- la Direction du droit international public (coordonnant les travaux de rédaction du présent rapport);
- la Direction politique (Division politique I: Europe et Amérique du Nord, Conseil de l'Europe, Francophonie, Suisse-Deuxième guerre mondiale; Division politique III: Organisations internationales, sécurité et paix; Division politique IV: Politique des droits de l'homme et politique humanitaire);
- l'Office fédéral de la culture;
- le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes;
- la Commission fédérale contre le racisme;
- l'Office fédéral de la statistique;
- l'Office fédéral de la justice (notamment la Division des affaires internationales);
- le Secrétariat d'Etat à l'économie.

De plus, tous les cantons ont été invités à faire part de leurs observations.

¹ Lorsque cela s'avère nécessaire au regard des dispositions spécifiques de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, des informations supplémentaires – notamment quant à la démographie et l'économie du pays, à la composition des groupes minoritaires, à la structure politique générale de l'Etat, au cadre juridique de la protection des droits de l'homme, au statut du droit international public dans l'ordre juridique interne ou à la publicité dont bénéficie la Convention-cadre – sont apportées dans la seconde partie du présent rapport.

3. En outre, le présent rapport intervient alors que la Suisse vient de lancer une importante initiative internationale visant à renforcer les instruments d'observation et de suivi systématique de la réalisation des droits de l'homme et du développement humain, dont en particulier les droits des minorités².

4. Rédigé et publié dans les trois principales langues officielles de la Confédération (allemand, français et italien), ce rapport peut être consulté par un large public³. Les résultats de l'examen de ce rapport par les autorités du Conseil de l'Europe seront également publiés, contribuant ainsi à la réflexion publique sur la situation, l'évolution et les difficultés en matière de protection des minorités nationales en Suisse.

5. La Suisse, petit Etat au cœur de l'Europe, est un pays d'une grande diversité. La géographie du pays se caractérise par les contrastes et les particularités de son paysage. Une riche et fructueuse hétérogénéité culturelle reflète cette variété naturelle. Les différences marquées, qui en résultent, constituent un élément essentiel de l'identité suisse. Le système politique et la structure juridique de la Suisse prennent en compte cette diversité et offrent des mesures de protection aux minorités nationales.

6. De manière générale, le fédéralisme tel qu'il est appliqué dans notre pays est un moyen efficace de protéger les minorités. Il assure la représentation au sein des institutions fédérales des groupes de population qui appartiennent à une minorité à l'échelle nationale, mais forment la majorité dans une région géographique déterminée. Le fédéralisme confère également une autonomie organisationnelle aux cantons et aux communes où sont établies ces minorités. Le fédéralisme ne suffit cependant pas à lui seul à assurer le respect des minorités. La protection des minorités passe par le respect des droits fondamentaux de l'homme, ainsi que, de manière plus générale, par l'existence d'un climat de compréhension et de tolérance au sein de la population.

² A ce sujet, voir le paragraphe 82 du présent rapport.

³ Voir: www.eda.admin.ch/eda/f/home/recent/rep/human.html

2. SITUATION DEMOGRAPHIQUE ET DONNEES ECONOMIQUES FONDAMENTALES

7 (a). Superficie:	41'285 km ²
7 (b). Population totale (31.12.99):	7'164'444
7 (c). Population de nationalité suisse et étrangère:	5'757'814 de nationalité suisse 1'406'630 de nationalité étrangère
7 (d). Pourcentage de la population étrangère par rapport à la population de résidence permanente ⁴ (31. 12. 99):	19,6% (21,4% de la population masculine et 17,9% de la population féminine est d'origine étrangère)
8. Répartition par sexe:	48,9% hommes 51,1% femmes
9. Age:	<15 ans: 17,4% de l'ensemble de la population (16,6% de la population féminine et 18,3% de la population masculine est âgée de moins de 15 ans) > 65 ans: 15,3% de l'ensemble de la population (17,8% des femmes et 12,7% des hommes ont plus de 65 ans)
10. Population urbaine:	67,1%

⁴ La population de résidence permanente se compose de l'ensemble des personnes domiciliées sur le territoire suisse pendant toute l'année civile. Les saisonnières et saisonniers, frontalières et frontaliers, touristes et requérantes et requérants d'asile n'y sont pas compris.

11. Etat civil:	<p>42,1% célibataires</p> <p>46,3% marié(e)s</p> <p>5,8% veufs et veuves</p> <p>5,8% divorcé(e)s</p> <p>(En 1999, on a dénombré 40'646 mariages et 20'809 divorces; le taux de divorces est en constante augmentation et l'on prévoit que, si la tendance se maintient, 50% des mariages aboutiront à un divorce dans les années à venir).</p>
12 (a). Taux de mortalité postnatale (1998):	4,8 pour 1'000 naissances
12 (b). Taux de natalité (1998):	11 enfants pour 1'000 habitantes ou habitants
12 (c). Indice de fécondité (1998):	1,46
12 (d). Familles monoparentales avec enfant(s) célibataire(s) de moins de 20 ans (1990):	<p>total: 83'263</p> <p>femmes: 71'082</p> <p>hommes: 12'181</p>
13. Espérance de vie (1997/1998):	<p>femmes: 82,5 ans</p> <p>hommes: 76,5 ans</p>
14. Langues (1990):	<p>63,7% allemand</p> <p>19,2% français</p> <p>7,6% italien</p> <p>0,6% romanche</p> <p>8,9% autres</p>

15. Confession (1990):	<p>46,1% catholique romaine</p> <p>40% protestante</p> <p>2,2% musulmane</p> <p>1,0% chrétienne orthodoxe</p> <p>0,3% juive</p> <p>0,2% catholique chrétienne</p> <p>7,4% sans confession</p> <p>1,3% autres confessions</p> <p>1,5% sans indication</p>
16 (a). Produit intérieur brut (1997):	CHF 322'572 mio
16 (b). Revenu annuel moyen par habitante ou habitant (à prix fixes, 1997):	CHF 45'330
17. Taux d'inflation:	<p>1991: 5,9%</p> <p>1993: 3,3%</p> <p>1996: 0,8%</p> <p>1998: 0,0%</p> <p>1999: 0,8%</p>
18. Taux de chômage ⁵ :	<p>1997: 4,1% (4,3% hommes, 3,9% femmes)</p> <p>1998: 3,6% (3,2% hommes, 4,1% femmes)</p> <p>1999: 3,1% (2,7% hommes, 3,5% femmes)</p>

⁵ La définition se base sur les recommandations du Bureau International du Travail.

3. LA SUISSE: UNE COMMUNAUTE PLURALISTE

19. L'élément de base de l'identité suisse n'est pas une langue nationale unique, ni une tradition culturelle ou ethnique cohérente. La Confédération suisse regroupe des communautés diverses, tant du point de vue de la langue, de la culture que de la religion⁶. Au-delà de cette hétérogénéité, ce qui fonde l'identité de la Suisse, c'est, outre une histoire commune, un même attachement de la population suisse aux valeurs du fédéralisme, de la démocratie directe et de la diversité culturelle et linguistique⁷.

20. La Suisse se présente dès lors comme une communauté pluraliste, dont il est difficile d'identifier de manière univoque les minorités. En effet, la structure des groupes minoritaires en Suisse offre des contours différents selon la perspective que l'on adopte. La langue est certainement le critère identitaire le plus aisément perceptible et le plus fortement ressenti par la population; pourtant la détermination des minorités et majorités linguistiques n'est pas chose aisée. Ainsi, si les personnes de langue allemande sont minoritaires dans le canton du Valais, elles font partie de la majorité au niveau fédéral. Le tableau se complique encore si l'on fait intervenir d'autres critères tels que l'appartenance religieuse; le critère de la confession ne se recoupant pas nécessairement avec celui de la langue. A noter que les frontières cantonales ne correspondent pas non plus aux frontières linguistiques et confessionnelles, ni à celles économiques et politiques. L'absence de coïncidence entre ces nombreuses frontières crée incontestablement un certain équilibre⁸.

21. D'un point de vue linguistique, la Suisse compte quatre langues nationales: l'allemand, le français, l'italien et le romanche⁹. L'allemand est la langue majoritaire au niveau fédéral. Suivent le français, l'italien et enfin le romanche. L'allemand, le français et l'italien sont également les langues officielles de la Confédération¹⁰. C'est dans ces trois langues que les autorités fédérales communiquent avec les citoyens, avec les cantons et entre elles et que les textes législatifs fédéraux sont publiés. Quant au romanche, il est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche¹¹. Au niveau cantonal, la situation se présente différemment: au Tessin, l'italien, parlé par une majorité de la population, est la langue officielle du canton. Dans les cantons de Genève, de Vaud, du Jura et de Neuchâtel, le français est majoritaire. Aussi ces quatre cantons sont-ils officiellement francophones. Les cantons du Valais et de Fribourg, s'ils sont majoritairement francophones, voient environ un tiers de leur population parler allemand. Dans ces deux cantons, le français et l'allemand ont tous deux statut de langues officielles. Le canton de Berne, majoritairement germanophone, mais avec une partie non négligeable de

⁶ Voir l'article de W. Haug et P. Wanner, Les caractéristiques démographiques des groupes linguistiques et religieux en Suisse, in: W. Haug, P. Compton, Y. Courbage, Les caractéristiques démographiques des minorités nationales dans certains Etats européens, vol. II, Editions du Conseil de l'Europe, janvier 2000.

⁷ A ce propos, voir: Les minorités nationales, allocution de René Felber, Conseiller fédéral, à l'occasion de l'ouverture de la Réunion d'Experts CSCE, Genève 1er juillet 1991, in: Documenta 2/1991, pp. 11ss. Voir également: U. Altermatt, Die Schweiz: Vielfalt der Kraftfelder, Kleinstaat und Menschenrechte: Festgabe für Gerard Bathiner zum 65. Geburtstag, Bâle, Francfort-sur-le-Main, 1993, pp. 481-491.

⁸ Dans ce sens, voir: A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne, Stämpfli, 2000, p. 306.

⁹ Art. 4, Constitution fédérale.

¹⁰ Art. 70, al. 1, 1^{ère} phrase, Constitution fédérale.

¹¹ Art. 70, al. 1, 2^{ème} phrase, Constitution fédérale.

francophones, a également reconnu l'allemand et le français comme langues officielles. Le canton des Grisons, tout en étant principalement germanophone, voit une importante partie de sa population parler romanche ou italien. Ainsi, l'allemand, l'italien et le romanche sont les langues officielles du canton des Grisons. Dans les autres cantons¹², l'allemand, majoritaire, est aussi la langue officielle.

22. En réalité, le paysage linguistique de la Suisse est encore beaucoup plus complexe et bien plus nuancé¹³:

- La Suisse germanophone est marquée par le phénomène de la diglossie médiale¹⁴: à l'oral, on pratique le dialecte, qui diffère d'un canton à l'autre, alors qu'on utilise exclusivement l'allemand standard pour l'expression écrite. Bien sûr, certains chevauchements se produisent: par exemple, à l'école ou dans les universités, l'enseignement se déroule en allemand standard et c'est aussi cette langue qu'on utilise dans des contextes formels (devant les autorités législatives ou judiciaires ou dans les émissions d'information télévisées ou radiophoniques). La troisième vague dialectale observée au cours des années 60 a cependant conduit à une dialectalisation croissante également lors de situations très formelles. Par ailleurs, on emploie aussi le dialecte dans la correspondance privée, la publicité, la littérature et la chanson. Cependant, il ne faut pas s'attendre à une progression du dialecte dans la langue écrite, car on n'enseigne pratiquement jamais l'écriture du dialecte. Hautement élaborés, les dialectes suisses alémaniques peuvent être qualifiés de langues autonomes¹⁵; ils sont néanmoins proches de la langue standard et se distinguent les uns des autres avant tout par la prononciation.
- La Suisse francophone d'aujourd'hui ne connaît plus de situation de diglossie. 1,4% de la population francophone seulement parle encore patois (d'après le recensement de la population de 1990). Contrairement à la Suisse alémanique, où le dialecte a une fonction identitaire et, par-là même, de différenciation par rapport aux voisins allemands notamment, la Suisse romande a suivi le modèle de la politique et de la culture linguistiques centralistes de la France.
- La Suisse italophone connaît, elle aussi, une situation de diglossie, le dialecte y étant toutefois nettement moins utilisé dans les situations formelles qu'il ne l'est en Suisse alémanique. Le dialecte n'y est pas non plus dans une phase d'extension; il est bien plutôt l'objet d'une tendance à l'uniformisation, de telle sorte qu'on peut parler d'une *koiné* qui se répand à partir des villes de Bellinzone, de Locarno et de Lugano et dans laquelle les éléments à caractère fortement local sont écartés au profit de formes italianisées¹⁶.

¹² Il s'agit des cantons de Zurich, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, d'Argovie et de Thurgovie.

¹³ Voir aussi G. Lüdi, B. Py et al., *Fremdsprachig im eigenen Land. Wenn Binnenwanderer in der Schweiz das Sprachgebiet wechseln und wie sie darüber reden*. PNR 21, Bâle, Francfort-sur-le-Main, 1994.

¹⁴ On parle de diglossie lorsqu'une communauté ou un groupe utilise deux variétés de langue différentes (langues et/ou dialectes). Dans le cas qui nous intéresse, cela signifie que deux variétés apparentées l'une à l'autre coexistent dans un rapport de complémentarité fonctionnelle sur l'axe oral/écrit.

¹⁵ Dans les milieux spécialisés, on décrit le suisse alémanique comme une langue ou un dialecte en évolution (*Ausbausprache; Ausbaudialekt*). Voir à ce sujet H. Kloss, *Entwicklung neuer Kultursprachen seit 1800*, Düsseldorf, 1978.

¹⁶ Voir D. Petrini, *La koiné ticinese*, Berne, 1988.

- La région linguistique rhéto-romane se divise, quant à elle, en cinq régions, auxquelles correspondent des idiomes¹⁷ régionaux différents. Ces idiomes sont certes apparentés, mais ils se distinguent nettement plus fortement les uns des autres – dans des proportions qui dépendent de leur éloignement géographique respectif – que les dialectes de la Suisse italienne ou de la Suisse alémanique. Chacun des groupes linguistiques écrit son propre idiome et l’enseigne également à l’école. L’absence d’une *lingua franca* pouvant servir de pont entre les variétés linguistiques rhéto-romanes accentue encore la position minoritaire de cette langue. Pour remédier à cette situation, et aussi pour faciliter les relations formelles avec les autorités, on a créé en 1982 le *rumantsch grischun*, une langue standard artificielle comprenant des éléments des cinq idiomes. Aujourd’hui, les autorités emploient le *rumantsch grischun* lors des votations et des élections, des recensements, etc., mais cette langue artificielle reste encore assez difficilement compréhensible pour la population et se heurte à une certaine résistance de sa part. Il est impossible de prévoir pour le moment si cette pure langue écrite réussira à s’imposer à long terme.

23. D'un point de vue confessionnel, l'adhésion aux valeurs chrétiennes est largement majoritaire en Suisse, le protestantisme et le catholicisme réunissant chacun plus de 40 % de la population résidente. Certains cantons, comme Fribourg ou le Valais sont principalement catholiques, tandis que d'autres, comme Berne, sont traditionnellement protestants. Parmi les minorités religieuses, mentionnons notamment la minorité musulmane qui réunit 2,2% de la population, la minorité chrétienne orthodoxe qui réunit 1% de la population et la minorité israélite qui réunit 0,3% de la population et qui a une longue tradition en Suisse. Il existe encore d'autres confessions très minoritaires. Enfin, notons que 7,4% des personnes résidant en Suisse se disent sans confession.

24. Quant à la minorité des gens du voyage de nationalité suisse, elle comprend, selon les estimations, entre 25'000 et 30'000 personnes, parmi lesquelles 4000 à 5000 ont conservé un mode de vie nomade ou semi-nomade. La grande majorité des gens du voyage de nationalité suisse se considèrent de souche Jenish, bien que certains s'apparentent aux Sinti ou aux Roma. Pour plus de renseignements concernant la minorité des gens du voyage, prière de se référer aux paragraphes 96 ainsi que 135 et suivants du présent rapport.

25. Il ressort de ce qui précède que la structure des minorités en Suisse est complexe, pluridimensionnelle; presque chaque Suisse peut se considérer comme appartenant tout à la fois à une minorité et à une majorité.

¹⁷ Vallader (Basse-Engadine), putèr (Haute-Engadine), sursilvan (Sursilva, Bündner Oberland), surmiran (Oberhalbstein, Mittelbünden), sutsilvan (Schamsertal).

4. STRUCTURE POLITIQUE GENERALE

4.1. Aperçu historique

26. Les institutions et l'organisation politique de la Suisse du XXI^e siècle sont, pour une large part, le reflet d'une longue histoire; histoire façonnée par la volonté politique commune d'une population pourtant plurielle. L'histoire de la Suisse et sa diversité culturelle ont fait du fédéralisme, au vrai sens du terme, un véritable impératif; l'expérience a montré que l'unité de l'Etat ne peut être assurée sans la sauvegarde de la diversité des parties qui la composent. La démocratie directe (initiative et référendum populaires) a également apporté une contribution essentielle à la coexistence pacifique des différentes cultures, en renforçant le rôle des minorités linguistiques et politiques dans les processus de prise de décisions. Enfin, la neutralité que la Suisse a pratiquée depuis le XVI^e siècle a largement contribué à sauvegarder la cohésion interne de la Suisse multiculturelle et à protéger le pays contre les agressions du monde extérieur.

27. Jusqu'à la Révolution française de 1789, la Suisse est une confédération d'Etats servant originellement à la défense commune de l'indépendance contre les prétentions territoriales des Habsbourg et, plus tard, à la conquête et à la soumission de certains territoires (pays sujets). Les relations entre les cantons ne sont alors pas régies par une constitution mais par un grand nombre de traités d'alliance. Une politique commune des Confédérés ne se développera que progressivement, car les divergences politiques et confessionnelles seront tout d'abord insurmontables.

28. Après l'occupation de la Suisse par les troupes du Directoire en 1798, une République helvétique unitaire est créée sur le modèle français. Les privilèges des pays suzerains vis-à-vis des pays sujets sont abolis et les libertés de culte et de presse garanties. Mais l'idée même d'un Etat unitaire est trop étrangère aux conceptions et traditions du pays. Ainsi, après une brève période de crises continues, l'Acte de médiation du 19 février 1803, édicté par Bonaparte, marque le retour au fédéralisme. Les attributions de l'Etat central sont limitées à la politique étrangère et au maintien de l'ordre public, les cantons demeurant des Etats souverains dans tous les autres domaines.

29. Lors du Congrès de Vienne de 1815, l'indépendance et la neutralité de la Suisse sont reconnues comme des éléments importants de l'équilibre européen (en 1648 déjà, l'indépendance par rapport au Saint-Empire avait été acquise lors de la Paix de Westphalie). La Suisse retrouve alors la forme d'une confédération de 22 cantons largement indépendants unis par un traité d'alliance. C'est alors que sont fixées ses frontières extérieures actuelles.

30. La Révolution française de juillet 1830 déclenche un mouvement libéral en Suisse également. Dans 12 cantons, les mouvements populaires imposent des constitutions libérales qui s'appuient sur les principes de la souveraineté populaire et de la démocratie représentative. Ces nouvelles constitutions entrent en conflit avec le Pacte fédéral de 1815; aussi la révision de ce dernier est-elle inévitable, de même que la consolidation du pouvoir central. Le pas décisif conduisant d'une Confédération d'Etats à un Etat fédéral est franchi grâce à la Constitution fédérale de 1848, après que les cantons libéraux se sont imposés face aux cantons conservateurs catholiques à l'issue d'une brève guerre civile (la guerre du "Sonderbund"). La Constitution octroie à la Confédération de nouvelles compétences, notamment dans les domaines de la politique étrangère, des douanes, de la poste, de la monnaie et, en partie, de l'armée. L'organisation actuelle de l'Etat est alors instituée, sur la base du principe de la séparation des pouvoirs; son système parlementaire bicaméral, qui s'inspire du modèle des Etats-Unis, cherche à instaurer un équilibre entre les tendances centralistes et fédéralistes.

31. La révision totale de la Constitution de 1874 renforce le pouvoir central et les droits des citoyens: le domaine militaire et la législation sociale sont, entre autres attributions, transférées à la Confédération, tandis qu'apparaît le référendum en matière législative. De nombreuses révisions partielles de la Constitution sont entreprises ultérieurement.

32. En 1978, la création d'un nouveau canton – le canton du Jura – approuvée par le peuple et les cantons, témoigne du caractère démocratique de la Suisse¹⁸.

33. Au milieu des années soixante, des travaux préparatoires sont engagés en vue d'une révision totale de la Constitution. Après l'échec de deux tentatives, un nouveau projet de Constitution est élaboré au début des années 90. Se fondant sur un large consensus politique, la réforme vise essentiellement à remanier la Constitution fédérale sur le plan de la formulation et à la mettre à jour sur le fond, de manière à broser un tableau complet du droit constitutionnel, écrit et non écrit, et à mettre en lumière les éléments caractéristiques de l'Etat. Le 18 avril 1999, le peuple et les cantons adoptent la nouvelle Constitution, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

¹⁸ A ce sujet, prière de se référer aux paragraphes 247 et suivants du présent rapport.

4.2. Le fédéralisme

34. La Suisse est un Etat fédéral fondé, tant historiquement que politiquement, sur la volonté de ses 26 Etats fédérés: les cantons. Les cantons ont en effet précédé la création de l'Etat fédéral¹⁹ et en forment, aujourd'hui encore, les éléments constitutifs. Ainsi, l'article premier de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 prévoit:

"Le peuple suisse et les cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura forment la Confédération suisse"²⁰;

et son article 3 dispose:

"Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération".

35. Le partage des pouvoirs entre l'Etat central et les cantons répond ainsi au principe de subsidiarité: ne ressortissent à la Confédération que les compétences qui lui sont attribuées par la Constitution.

36. Dans les faits, l'Etat fédéral s'est vu attribuer, depuis son avènement en 1848, un nombre croissant de compétences. Ainsi, de nos jours, certains domaines ressortissent globalement, voire exclusivement, à la Confédération²¹. Quelques secteurs demeurent de la compétence exclusive des cantons²². Mais, dans la plupart des cas, la répartition des compétences est moins nette. Souvent, le pouvoir de légiférer de manière détaillée ou sous la forme d'une législation limitée aux principes appartient à la Confédération, la mise en œuvre étant réservée aux cantons²³. Parfois, Confédération et cantons disposent de compétences législatives parallèles²⁴. En fait, c'est une imbrication croissante des compétences fédérales et cantonales qui caractérise l'Etat fédéral contemporain, imbrication à laquelle il convient d'ajouter une internationalisation toujours plus marquée du droit interne.

¹⁹ A l'exception du canton du Jura, qui lui est postérieur.

²⁰ Recueil systématique du droit fédéral (ci-après RS) 101.

²¹ Il en va ainsi notamment en matière de douane, de monnaie, de défense nationale et de métrologie.

²² Tel est le cas en matière de cultes, de police ou d'assistance publique.

²³ On parle alors de fédéralisme d'exécution. Voir: Art. 46, Constitution fédérale. Il appartient ainsi aux cantons d'exécuter le droit fédéral en matière civile, pénale, dans les domaines des assurances sociales et de la circulation routière.

²⁴ Tel est le cas par exemple en matière fiscale et de formation.

37. Dans les domaines intéressant particulièrement la protection des minorités nationales, les cantons ont conservé des compétences étendues. Ainsi, les domaines de la culture²⁵ et de l'éducation²⁶ ressortissent principalement à la compétence des cantons. Les cantons sont également compétents pour déterminer leurs langues officielles et doivent pour ce faire veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prendre en considération les minorités linguistiques autochtones²⁷. Aussi les cantons du Valais, de Fribourg et de Berne sont-ils officiellement bilingues, et le canton des Grisons trilingue. Enfin, la réglementation des rapports entre l'Eglise et l'Etat est du ressort exclusif des cantons²⁸.

38. Le fédéralisme est, avec la démocratie, l'un des principes fondamentaux de l'Etat suisse. Le fédéralisme, tenant compte de l'hétérogénéité culturelle du pays et respectant le besoin d'autonomie des Etats fédérés, a permis d'assurer l'unité dans la diversité. La structure fédérale constitue en soi une garantie importante pour la sauvegarde et la promotion des minorités nationales.

4.3. La Confédération

4.3.1. Le pouvoir exécutif: le Conseil fédéral

39. Le Conseil fédéral est un collège gouvernemental formé de sept membres²⁹ qui disposent de pouvoirs égaux. Chacune ou chacun de ses membres est élu(e) indépendamment par le Parlement fédéral pour une durée de quatre ans³⁰. Il ou elle est indéfiniment rééligible. En pratique, la réélection est la règle, ce qui assure à la politique suisse continuité et stabilité. Pendant une législature, ni le Conseil fédéral, ni aucun de ses membres ne peuvent être destitués par le Parlement. Ce principe se reflète par la maxime: "le Conseil fédéral se soumet, mais ne se démet pas".

40. Chaque année, l'Assemblée fédérale (siégeant en Chambres réunies) désigne l'un(e) des sept Conseillères ou Conseillers fédéraux comme Présidente ou Président de la Confédération³¹. Celle-ci ou celui-ci, simple *primus* ou *prima inter pares*, ne dispose d'aucune prérogative spéciale, mais son rôle est avant tout de diriger les séances du gouvernement et d'assumer les fonctions de représentation.

²⁵ L'article 69 de la Constitution fédérale dispose que la culture est du ressort des cantons (al. 1). La Confédération peut pour sa part promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation (al. 2).

²⁶ L'article 62 de la Constitution fédérale dispose que les cantons sont compétents en matière d'instruction publique. En revanche, c'est la Confédération qui légifère sur la formation professionnelle et qui gère certains établissements d'enseignement supérieur (art. 63, Constitution fédérale).

²⁷ Art. 70, al. 2, Constitution fédérale. A noter que la Confédération, de même que les cantons, se doivent d'encourager la compréhension et les échanges entre communautés linguistiques (art. 70, al. 3, Constitution fédérale). En outre, la Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières (art. 70, al. 4, Constitution fédérale), tout comme elle soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien (art. 70, al. 5, Constitution fédérale).

²⁸ Art. 72, Constitution fédérale.

²⁹ Art. 175, al. 1, Constitution fédérale.

³⁰ Art. 175, al. 2 et 3, Constitution fédérale.

³¹ Art. 176, al. 2, Constitution fédérale.

41. Chaque membre du Conseil fédéral dirige un département (ministère) dont il ou elle représente les intérêts devant le collège gouvernemental³². Organe collégial³³, le Conseil fédéral ne prend ses décisions que par consensus ou à la majorité simple, chacun ou chacune assumant la responsabilité des décisions prises en commun.

42. De par sa composition, le Conseil fédéral représente un subtil équilibre linguistique, régional et politique³⁴. La tradition veut que la minorité latine (française et italienne) ait toujours au moins deux représentantes ou représentants en son sein et que les grands cantons (Zurich, Berne et Vaud) y soient en principe représentés. Depuis 1959, un compromis politique connu sous le nom de "formule magique" y assure la présence permanente des quatre formations politiques les plus importantes du pays, soit les partis radical, démocrate-chrétien et socialiste (deux représentantes ou représentants chacun), ainsi que l'union démocratique du centre (une représentante ou un représentant). Les femmes sont entrées au Conseil fédéral en 1984 et sont actuellement au nombre de deux.

43. Le Conseil fédéral exerce les fonctions traditionnelles de l'exécutif. Responsable de la gestion politique et du développement du pays, il veille au maintien de l'ordre public ainsi qu'à la sécurité extérieure et intérieure³⁵. Il veille à la mise en œuvre de la législation, des arrêtés de l'Assemblée fédérale et des jugements rendus par les autorités judiciaires fédérales³⁶, et au respect du droit fédéral et des constitutions et conventions cantonales³⁷. Dans quelques matières que la loi soustrait à la juridiction du Tribunal fédéral, le Conseil fédéral est l'autorité suprême de recours. Enfin, son rôle de chef d'Etat, assumé par l'ensemble du collège, en fait le représentant de la Suisse à l'étranger et le gardien des intérêts de la Confédération³⁸; c'est également lui qui ratifie les traités internationaux³⁹.

³² Art. 178, al. 2, Constitution fédérale.

³³ Art. 177, al. 1, Constitution fédérale.

³⁴ Art. 175, al. 4, Constitution fédérale.

³⁵ Art. 185, Constitution fédérale.

³⁶ Art. 182, al. 2, Constitution fédérale.

³⁷ Art. 186, al. 4, Constitution fédérale.

³⁸ Art. 184, al. 1, Constitution fédérale.

³⁹ Art. 184, al. 2, Constitution fédérale. Les traités internationaux doivent en règle générale avoir été approuvés par les Chambres fédérales avant que le Conseil fédéral puisse procéder à leur ratification. Certains traités peuvent toutefois être conclus sans approbation parlementaire; il en va ainsi des traités que le Conseil fédéral peut conclure sur la base d'une délégation de compétence fixée dans une loi ou un traité international ou des traités qui ont une portée mineure. Voir: Art. 166, al. 2, Constitution fédérale. En vertu de l'article 141 de la Constitution fédérale, certains traités internationaux peuvent encore faire l'objet d'un référendum facultatif. D'autres sont soumis, conformément à l'article 140 de la Constitution fédérale, au référendum obligatoire.

4.3.2. Le pouvoir législatif: l'Assemblée fédérale

44. L'Assemblée fédérale se compose de deux Chambres: le Conseil des Etats et le Conseil national. Ce système bicaméral est la conséquence directe du fédéralisme. Le Conseil des Etats est formé de 46 député(e)s, soit de deux par canton (les demi-cantons ayant un siège chacun), et cela indépendamment de la superficie et de la population de celui-ci⁴⁰. Pour sa part, le Conseil national est composé de 200 député(e)s du peuple, les sièges étant répartis entre les cantons au *pro rata* du nombre de leurs habitantes ou habitants⁴¹. Si le choix du mode d'élection des Conseillères ou Conseillers aux Etats est du ressort de chaque canton⁴² (en général ceux-ci ont opté pour le scrutin majoritaire), les Conseillères ou Conseillers nationaux sont uniformément élus au scrutin proportionnel⁴³. La composition de l'Assemblée fédérale garantit ainsi la participation des minorités nationales à l'exercice du pouvoir législatif.

45. Les deux Chambres ont des attributions identiques et sont mises sur pied d'égalité; aucune d'elles ne pouvant imposer sa volonté à l'autre⁴⁴. Pour être adopté, tout projet de loi ou d'arrêté doit être voté en des termes identiques par chacune d'elles. La procédure d'élimination des divergences permet, le cas échéant, de réaliser l'accord entre les deux Chambres⁴⁵.

46. Siégeant en Chambres réunies, l'Assemblée fédérale élit les Conseillères et Conseillers fédéraux, la Présidente ou le Président et la Chancelière ou le Chancelier de la Confédération, ainsi que les juges fédéraux et, en cas de guerre, un général commandant en chef de l'armée⁴⁶.

47. L'Assemblée fédérale adopte les lois dans tous les domaines qui relèvent de la compétence de la Confédération⁴⁷. Le dernier mot appartient toutefois au corps électoral qui, en cas de demande de référendum, doit les approuver en votation populaire⁴⁸.

⁴⁰ Art. 150, al. 1 et 2, Constitution fédérale.

⁴¹ Art. 149, al. 1 et 4, Constitution fédérale.

⁴² Art. 150, al. 3, Constitution fédérale.

⁴³ Art. 149, al. 2, Constitution fédérale.

⁴⁴ Art. 148, al. 2, Constitution fédérale.

⁴⁵ Ainsi, en cas de divergence, les Chambres se renvoient le projet jusqu'à ce qu'elles trouvent un accord. Si des divergences subsistent à l'issue de trois navettes, les commissions concernées des deux Chambres forment finalement une conférence de conciliation. Si un consensus ne peut alors être trouvé, le projet échoue.

⁴⁶ Art. 168, al. 1, et 176. al. 2, Constitution fédérale.

⁴⁷ Voir: Art. 163-165, Constitution fédérale.

⁴⁸ Voir plus loin: Instruments de démocratie directe.

4.3.3. Le pouvoir judiciaire: le Tribunal fédéral

48. Le Tribunal fédéral, qui a son siège à Lausanne, est la plus haute instance judiciaire du pays⁴⁹. Il est composé de 30 juges et de 15 juges suppléantes et suppléants⁵⁰. Les juges sont élus par l'Assemblée fédérale⁵¹, qui veille à ce que les langues officielles de la Confédération soient représentées⁵². En pratique, l'Assemblée fédérale cherche également à ce qu'il y ait une représentation équitable des deux confessions chrétiennes majoritaires et des partis politiques. Le Tribunal fédéral est constitué de deux Cours de droit public, deux Cours civiles, une Chambre des poursuites et faillites, une Chambre d'accusation, une Cour pénale fédérale et une Cour de cassation pénale⁵³. A noter que Lucerne accueille le Tribunal fédéral des assurances, Cour des assurances sociales organisée de manière autonome et composée de 9 juges ordinaires et de 9 juges suppléantes et suppléants⁵⁴.

49. Le Tribunal fédéral est le gardien du respect du droit fédéral non seulement en matière pénale, civile et administrative, mais aussi en matière constitutionnelle, dans la mesure où le recours de droit public est ouvert pour violation des droits constitutionnels contre des actes cantonaux⁵⁵. Statuant en dernière instance sur les décisions des tribunaux cantonaux qui lui sont déférées, le Tribunal fédéral contribue à la conformité des diverses lois cantonales au droit fédéral et veille à l'application uniforme de ce dernier. Dans l'exercice de l'ensemble de ses compétences, le Tribunal fédéral est tenu d'appliquer les lois fédérales et le droit international⁵⁶.

50. Garant du respect des droits fondamentaux, le Tribunal fédéral joue un rôle important dans la protection des minorités. C'est à travers la jurisprudence du Tribunal fédéral que les droits fondamentaux parviennent effectivement à imprégner l'ordre juridique, que leur contenu est concrétisé et leurs contours précisés.

⁴⁹ Art. 188, al. 1, Constitution fédérale.

⁵⁰ Art. 1, al. 1, Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943, RS 173.110. Un arrêté fédéral du 23 mars 1984, RS 173.110.1, augmente temporairement le nombre de juges suppléants à 30.

⁵¹ Art. 168, al. 1, Constitution fédérale.

⁵² Art. 188, al. 4, Constitution fédérale.

⁵³ Art. 12, al. 1, Loi fédérale d'organisation judiciaire et Règlement du Tribunal fédéral du 14 décembre 1978, RS 173.111.1.

⁵⁴ Art. 122 et 123, al. 1, Loi fédérale d'organisation judiciaire.

⁵⁵ Art. 84, al. 1, Loi fédérale d'organisation judiciaire.

⁵⁶ Art. 191, Constitution fédérale. Longtemps interprétée comme interdisant le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, cette règle a subi une réinterprétation, qui ne proscrie plus le contrôle des lois fédérales et qui atténue considérablement l'obligation, naguère très stricte, de leur application. A ce sujet, voir: A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. I, pp. 647-659, en particulier chiffres 1831-1835.

4.4. Les cantons

51. La Suisse compte 26 cantons. Les cantons constituent l'élément de base de la structure fédérale de la Suisse. L'autonomie constitutionnelle des cantons, aspect essentiel de leur souveraineté, est expressément reconnue par la Constitution fédérale⁵⁷. Les cantons sont ainsi libres – dans les limites du droit fédéral – de s'organiser comme ils l'entendent et de répartir le pouvoir cantonal entre les organes qu'ils instituent.

52. Chaque canton possède sa propre constitution et sa propre législation. Le pouvoir législatif y est exercé par un parlement monocaméral, élu le plus souvent selon le système de la représentation proportionnelle. Le pouvoir exécutif et administratif est, quant à lui, attribué à un "Conseil d'Etat" ou "Conseil exécutif", élu par le peuple pour une durée déterminée et organisé selon les mêmes principes que le Conseil fédéral: le Président ou la Présidente change en principe chaque année et la collégialité est de règle. A noter que dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, les élections des membres du Gouvernement et des juges cantonaux, et aussi, à Glaris, celles des magistrats judiciaires de rang inférieur, ont lieu à la main levée, à l'instar de toute votation sur un objet cantonal, dans le cadre des assemblées des citoyennes et citoyens appelées "Landsgemeinde".

53. En matière d'organisation judiciaire, les cantons disposent d'une importante autonomie⁵⁸, d'où une grande diversité d'un canton à l'autre. D'une manière générale, le système judiciaire cantonal est chapeauté par un tribunal suprême ("tribunal cantonal"), qui fait office d'instance de recours en matière civile et pénale et, le cas échéant, de tribunal de cassation. La législation fédérale oblige tous les cantons à instituer une juridiction administrative indépendante au moins pour les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral⁵⁹. Enfin, les articles 29 et 30 de la Constitution fédérale consacrent certaines garanties de procédure: droit à un procès équitable, droit à être jugé dans un délai raisonnable, droit d'être entendu, droit à l'assistance judiciaire gratuite, droit d'être jugé par un tribunal compétent, indépendant, impartial et établi par la loi, principe de la publicité des audiences et du prononcé du jugement.

⁵⁷ Art. 47, Constitution fédérale.

⁵⁸ L'article 122, alinéa 2, de la Constitution fédérale attribue expressément aux cantons l'organisation de la juridiction civile. En vertu de l'article 123, alinéa 3, de la Constitution fédérale, l'organisation judiciaire pénale est également du domaine des cantons. La plupart des cantons séparent la juridiction d'instruction et la juridiction de jugement proprement dite. Enfin, la juridiction administrative ressortit également à l'autonomie organisationnelle des cantons, même si la Constitution ne le rappelle pas expressément.

⁵⁹ Art. 98a, al. 1, Loi fédérale d'organisation judiciaire.

4.5. Les communes

54. Outre la Confédération et les cantons, la structure étatique de la Suisse comprend encore un troisième niveau: les communes. La Suisse compte actuellement un peu moins de 2900 communes, de taille très variable. Les communes sont des collectivités de droit public qui ont une base territoriale et qui jouissent, dans les limites fixées par le droit cantonal, d'une certaine autonomie pour accomplir des tâches publiques de caractère local⁶⁰. Elles sont donc un élément de décentralisation matérielle et territoriale, qui permet de tenir compte des besoins spécifiquement locaux.

55. L'organisation des communes n'est pas uniforme. Si dans certaines communes le pouvoir législatif est encore exercé par une assemblée communale à laquelle peuvent participer tous les habitantes et habitants ayant le droit de vote, les communes plus importantes sont dotées d'un Parlement. Le pouvoir exécutif est confié à un organe collégial élu dans la plupart des cas par un vote populaire direct.

4.6. Instruments de démocratie directe

56. La Suisse est une démocratie directe. Elle connaît et pratique les institutions du référendum et de l'initiative populaires, instruments qui permettent au peuple de déclencher les mécanismes de légitimation du pouvoir⁶¹.

57. Au niveau fédéral, certains actes adoptés par le Parlement sont soumis au référendum obligatoire, faisant ainsi du vote du peuple, et de son résultat positif, une condition de validité d'une norme juridique. Tel est le cas pour les révisions constitutionnelles, pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, ainsi que pour les lois fédérales déclarées urgentes qui sont dépourvues de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année⁶². Pour que ces actes puissent être valablement adoptés, il faut qu'ils soient approuvés par la double majorité du peuple et des cantons⁶³. Les cantons connaissent également l'institution du référendum obligatoire.

58. D'autres actes sont soumis au référendum facultatif, permettant à une fraction du corps électoral d'exiger que l'adoption de l'acte en question soit soumise à la sanction du peuple. Il en va ainsi des lois fédérales, des lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an, des arrêtés fédéraux dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient, ainsi que des traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et qui ne sont pas dénonçables ou qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou encore qui entraînent une unification unilatérale du droit⁶⁴. Le référendum facultatif existe aussi au niveau cantonal.

⁶⁰ Art. 50, Constitution fédérale.

⁶¹ Sur la notion de démocratie directe, voir: A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. I, pp. 190-191.

⁶² Art. 140, al. 1, Constitution fédérale.

⁶³ Art. 142, al. 2, Constitution fédérale.

⁶⁴ Art. 141, al. 1, Constitution fédérale

59. Quant à l'initiative populaire, elle confère à une partie du corps électoral le droit de déclencher la procédure qui conduit à l'adoption, à la révision ou à l'abrogation d'un acte étatique. Sur le plan fédéral, l'initiative ne peut tendre qu'à la révision de la Constitution⁶⁵. Plusieurs cantons connaissent en outre l'initiative législative, permettant à un nombre déterminé de citoyennes et de citoyens de proposer au peuple une nouvelle loi ou une modification de la loi en vigueur.

5. CADRE JURIDIQUE GENERAL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

5.1. Protection constitutionnelle des droits fondamentaux

60. La Constitution fédérale contient un catalogue des droits fondamentaux⁶⁶, lesquels doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique⁶⁷. Ces droits ont pour caractéristique commune leur justiciabilité. Les personnes appartenant aux minorités nationales jouissent, en tant que citoyens suisses, de l'ensemble des droits et libertés garantis par la Constitution. L'interdiction de toute discrimination, consacrée à l'article 8 de la Constitution fédérale, s'applique aussi aux membres des minorités nationales.

61. Attendu que chaque canton est doté de sa propre constitution, des catalogues de droits fondamentaux existent aussi au plan cantonal. Le Tribunal fédéral ne leur accorde une portée autonome que dans le cas, au demeurant fort rare, où cette protection va au-delà de celle qu'offre le droit constitutionnel fédéral.

62. Il convient en outre de signaler que les dispositions matérielles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶⁸ viennent compléter, dans la mesure où elles assurent une meilleure protection de l'individu, les droits constitutionnels mentionnés ci-dessus. Ces dispositions conventionnelles sont directement applicables; elles engagent le législateur, les tribunaux et les administrations de la Confédération comme celles des cantons, et les citoyennes et citoyens peuvent les invoquer en justice.

63. La Suisse est également partie, notamment dans le cadre des Nations Unies, à d'autres conventions relatives aux droits de l'homme. Pour autant qu'elles soient

⁶⁵ Art. 138 et 139, Constitution fédérale.

⁶⁶ Sont expressément prévus par la Constitution: la dignité humaine (art. 7); l'égalité (art. 8); la protection contre l'arbitraire et la protection de la bonne foi (art. 9); le droit à la vie et la liberté personnelle (art. 10); la protection des enfants et des jeunes (art. 11); le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12); la protection de la sphère privée (art. 13); le droit au mariage et à la famille (art. 14); la liberté de conscience et de croyance (art. 15); les libertés d'opinion et d'information (art. 16); la liberté des médias (art. 17); la liberté de la langue (art. 18); le droit à un enseignement de base (art. 19); la liberté de la science (art. 20); la liberté de l'art (art. 21); la liberté de réunion (art. 22); la liberté d'association (art. 23); la liberté d'établissement (art. 24); la protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement (art. 25); la garantie de la propriété (art. 26); la liberté économique (art. 27); la liberté syndicale et le recours à la grève (art. 28); les garanties générales de procédure (art. 29); les garanties de procédure judiciaire (art. 30), la protection contre la privation de liberté (art. 31), les garanties de procédure pénale (art. 32); le droit de pétition (art. 33); les droits politiques (art. 34).

⁶⁷ Art. 35, al. 1, Constitution fédérale.

⁶⁸ La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée à Rome le 4 novembre 1950, est entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974, RS 0.101.

directement applicables, les dispositions contenues dans de tels instruments internationaux peuvent être invoquées devant les tribunaux nationaux⁶⁹.

64. La possibilité, pour l'Etat, de restreindre les libertés est soumise à certaines conditions cumulatives. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et de la Cour européenne des droits de l'homme, reprise par l'article 36 de la Constitution fédérale, les conditions de restriction aux libertés se ramènent à *trois grands principes*. Il faut premièrement que la restriction soit prévue dans une loi: c'est la condition de la *base légale*; les cas de danger sérieux, direct et imminent sont toutefois réservés⁷⁰. Il faut ensuite que la restriction soit justifiée: c'est la condition de l'*intérêt public*. Il faut enfin qu'elle soit dans un rapport raisonnable avec le but recherché: c'est la condition de la *proportionnalité*. En outre, la restriction ne doit pas vider la liberté de toute substance: l'essence des droits fondamentaux est inviolable.

5.2. Autorités compétentes en matière de droits de l'homme et possibilités de recours des personnes invoquant une violation de leurs droits

65. De manière générale, les violations des droits de l'homme sont justiciables en Suisse des tribunaux ordinaires civils, pénaux, administratifs et constitutionnels.

66. La structure fédérale implique un enchevêtrement complexe de compétences entre Confédération et cantons. Si le droit pénal et le droit civil (droit commercial compris) sont unifiés⁷¹, leur application incombe pour une grande part aux cantons, qui sont souverains en matière d'organisation judiciaire et, dans une large mesure, de procédure⁷². La réforme de la justice, acceptée lors de la votation populaire du 12 mars 2000, permettra toutefois à la Confédération d'unifier également la procédure civile et pénale. Quant au droit administratif, il peut être de rang cantonal ou fédéral.

67. Devant le tribunal fédéral, outre le recours de droit administratif ouvert en dernière instance contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales fondées sur le droit fédéral, la principale voie légale à disposition d'une personne invoquant une violation de ses droits fondamentaux est le recours de droit public. Ce recours a un

⁶⁹ Voir *infra*: Statut du droit international public dans l'ordre juridique interne.

⁷⁰ En vertu de l'article 185, alinéa 3, de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral est en droit d'édicter des ordonnances ou de prendre des décisions en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public ou la sécurité extérieure ou intérieure du pays. Ce principe, dit du *pouvoir général de police*, constitue la principale exception à la règle qui veut que toute restriction d'une liberté individuelle repose sur une base légale explicite. Le législateur ne peut en effet prévoir tous les dangers qui menacent la sécurité et l'ordre publics. C'est pourquoi le Tribunal fédéral admet qu'en vertu du pouvoir général de police l'autorité exécutive est en droit de prendre, même en l'absence d'une base légale explicite, les mesures indispensables pour rétablir l'ordre public s'il a été troublé, ou pour le préserver d'un danger sérieux qui le menace de façon directe et imminente. Afin de limiter les abus et la violation du principe de la légalité, le Tribunal fédéral contrôle assez sévèrement les conditions d'utilisation de ce pouvoir. La possibilité de limiter les droits fondamentaux en cas de nécessité est expressément mentionnée à l'article 36, alinéa 1 *in fine*, de la Constitution fédérale et figure également, en des termes un peu différents, à l'article 15, chiffre 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et à l'article 4, chiffre 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966, entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992, RS 0.103.2. Voir arrêt du Tribunal fédéral (ci-après: ATF) 113 Ia 310, 312. Voir également: A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. II, p. 416.

⁷¹ Art. 122, al. 1, et 123, al. 1, Constitution fédérale.

⁷² Art. 122, al. 2, et 123, al. 3, Constitution fédérale.

caractère subsidiaire par rapport aux autres voies de recours existant au niveau fédéral⁷³. Le recours de droit public permet principalement d'attaquer des décisions de dernière instance prises par les autorités cantonales ainsi que des arrêtés cantonaux pour violation de droits constitutionnels ou de dispositions directement applicables contenues dans des conventions internationales en matière de droits de l'homme⁷⁴.

68. Si la Cour européenne des droits de l'homme constate une violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de ses protocoles par la Suisse, le ou la dépositaire de la plainte peut demander la révision d'un arrêt du Tribunal fédéral⁷⁵.

6. STATUT DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

69. 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 (validité immédiate), sans qu'il y ait besoin de le transposer dans l'ordre juridique interne par l'adoption d'une loi spéciale. Ce principe peut être déduit d'une part de l'article 191 de la Constitution fédérale, qui prescrit que, dans tous les cas, le Tribunal fédéral applique le droit international, et de l'article 189, alinéa 1, lit. c, de la Constitution d'autre part, qui dispose que le Tribunal fédéral connaît des recours en cas de violation des traités internationaux.

70. Si les instruments internationaux lient les autorités dès le moment de leur entrée en vigueur pour la Suisse, les dispositions qu'ils contiennent ne peuvent être invoquées devant un tribunal par les citoyennes et les citoyens que si elles sont directement applicables (self-executing), autrement dit si elles sont suffisamment claires et précises pour constituer la base d'une décision. Dans le cas contraire, les dispositions conventionnelles internationales (dispositions programmatoires) devront encore être précisées et concrétisées par le législateur suisse. Il appartient aux tribunaux de déterminer, dans chaque cas d'espèce, si une norme internationale est susceptible d'être appliquée directement ou non.

71. L'article 5, alinéa 4, de la Constitution fédérale impose à la Confédération et aux cantons l'obligation de respecter le droit international. Le principe est celui de la primauté du droit international sur le droit interne. Ainsi, lorsqu'un conflit entre le droit interne et le droit international ne peut être résolu par l'application du principe de l'interprétation conforme au droit international ou de la règle *lex specialis derogat generali*, la doctrine majoritaire et la jurisprudence récente consacrent le principe de la supériorité des traités sur les lois fédérales, que celles-ci soient antérieures ou postérieures aux traités⁷⁶.

⁷³ Ainsi, le recours de droit public n'est pas recevable si d'autres voies de recours existent, notamment le pourvoi en nullité devant la Cour de cassation pénale, les recours civils en réforme ou en nullité ou le recours de droit administratif.

⁷⁴ Voir: Art. 84-86, Loi fédérale d'organisation judiciaire.

⁷⁵ Art. 139a, Loi fédérale d'organisation judiciaire.

⁷⁶ ATF 122 II 485; ATF 119 V 171, 177; ATF 118 Ib 277, 281; ATF 117 IV 124.

7. INFORMATION ET PUBLICITE

72. Comme pour toute convention internationale, la ratification de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales a été précédée d'une procédure de consultation des principaux milieux intéressés (cantons, partis politiques, organisations non gouvernementales, etc.). Sur cette base, le Conseil fédéral a décidé qu'il convenait de proposer au Parlement l'approbation de la Convention-cadre. Il a publié à cette occasion un message à l'attention de l'Assemblée fédérale sur la portée et les conséquences de cet engagement. Ce message est publié dans la Feuille fédérale⁷⁷ et est donc accessible au public intéressé. Les débats parlementaires entourant l'adoption de la Convention-cadre ont été publics et ont fait l'objet d'une publicité supplémentaire par le biais des médias.

73. La Convention-cadre sera également publiée, dans le courant de l'année, dans le Recueil officiel des lois fédérales ainsi que dans le Recueil systématique du droit fédéral, dans les langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien. La Convention-cadre sera ainsi aisément accessible au public et aux autorités compétentes.

74. En outre, il convient de souligner à nouveau⁷⁸ que l'élaboration du présent rapport, à laquelle plusieurs services de l'administration fédérale ainsi que tous les cantons ont été associés, a suscité une importante réflexion sur la situation des minorités nationales en Suisse. La publication de ce rapport dans les trois langues officielles de la Confédération contribue également à faire connaître les principes contenus dans la Convention-cadre.

75. Enfin, relevons le rôle crucial des organisations non gouvernementales, dont plusieurs reçoivent une aide financière de la Confédération, et qui se chargent de la diffusion des conventions relatives aux droits de l'homme, en Suisse comme à l'étranger, par le biais de publications, de séminaires ou de campagnes de sensibilisation.

⁷⁷ Message du Conseil fédéral, en date du 19 novembre 1997, relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (ci-après: Message relatif à la Convention-cadre), FF 1998 1033 ss.

⁷⁸ Voir *supra*: paragraphes 2 et suivants.

DEUXIEME PARTIE

Examen des diverses dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

ARTICLE 1

La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale.

1. PARTICIPATION ET COOPERATION DE LA SUISSE AUX TRAVAUX DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

76. La promotion des droits de la personne, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit, constitue l'un des cinq objectifs de la politique extérieure de la Suisse⁷⁹. Conformément à un engagement traditionnel de la Suisse, la protection des minorités nationales fait partie intégrante de la protection des droits de la personne et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale.

77. En adhérant à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales⁸⁰, la Suisse a ainsi réaffirmé sa conviction que le respect des minorités fait partie intégrante de la protection des droits de la personne et ne relève donc pas seulement des affaires intérieures des Etats.

⁷⁹ Voir: Rapport sur la politique extérieure 2000; Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration, FF 2001 237. Remplaçant le Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, du 29 novembre 1993, ce nouveau rapport a été approuvé par le Conseil fédéral lors de sa séance du 15 novembre 2000.

⁸⁰ Ci-après: Convention-cadre. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales a été adoptée le 10 novembre 1994 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et ouverte à la signature le 1er février 1995. Elle est entrée en vigueur le 1er février 1998. Le texte de la Convention-cadre, qui est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1999, est publié en annexe du Message y relatif, FF 1998 1063 ss.

1.1. Accords internationaux

78. Mis à part la Convention-cadre, la Suisse est notamment partie aux instruments internationaux suivants, qui ont pour objet la protection des minorités nationales, qui ont sur celle-ci un effet direct ou indirect ou qui s'y rapportent directement ou indirectement:

- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974, telle qu'amendée par le Protocole n° 11⁸¹;
- Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, du 2 octobre 1992, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 1998⁸²;
- Code européen de sécurité sociale, du 16 avril 1964, entré en vigueur pour la Suisse le 17 septembre 1978⁸³;
- Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, du 24 novembre 1983, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1993⁸⁴;
- Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 21 mai 1980, entrée en vigueur pour la Suisse le 4 juin 1982⁸⁵;
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966, entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992⁸⁶;
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966, entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992⁸⁷;
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du 21 décembre 1965, entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994⁸⁸;
- Convention internationale pour la suppression de la traite des femmes et des enfants, du 30 septembre 1921, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1926⁸⁹;
- Convention relative aux droits de l'enfant, du 20 novembre 1989, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997⁹⁰;
- Convention OIT (N°87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, du 8 juillet 1948, entrée en vigueur pour la Suisse le 25 mars 1976⁹¹;

⁸¹ RS 0.101.

⁸² FF 1997 I 1122.

⁸³ RS 0.831.104.

⁸⁴ RS 0.312.5.

⁸⁵ RS 0.131.1.

⁸⁶ RS 0.103.1.

⁸⁷ RS 0.103.2.

⁸⁸ RS 0.104.

⁸⁹ RS 0.311.33.

⁹⁰ RS 0.107.

⁹¹ RS 0.822.719.7.

- Convention OIT (N°100) concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, du 29 juin 1951, entrée en vigueur pour la Suisse le 25 octobre 1973⁹²;
- Convention OIT (N°102) concernant la norme minimale en matière de sécurité sociale, du 28 juin 1952, entrée en vigueur pour la Suisse le 18 octobre 1978⁹³;
- Convention OIT (N°111) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, du 25 juin 1958, entrée en vigueur pour la Suisse le 13 juillet 1962⁹⁴;
- Convention OIT (N°151) concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, du 28 juin 1978, entrée en vigueur pour la Suisse le 3 mars 1982⁹⁵.

Notons en outre que l'Assemblée fédérale a approuvé, le 24 mars 2000, l'adhésion de la Suisse à la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, ainsi que les modifications du droit pénal y relatives⁹⁶ et que l'instrument d'adhésion a été déposé le 4 septembre de cette année. De même, le 15 novembre 2000, le Conseil fédéral a adopté le Message relatif au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à la loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale ainsi qu'à une révision du droit pénal⁹⁷.

1.2. Encouragement des efforts multilatéraux visant à protéger les minorités nationales

79. De plus, la Suisse s'associe aux efforts de divers organismes internationaux ayant pour but de renforcer la protection des minorités nationales:

- Participation au Programme commun "Minorités nationales" du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne (p.ex: participation à la Conférence des Offices gouvernementaux chargés des minorités nationales);
- Participation au Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN) du Conseil de l'Europe;
- Participation au Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe;
- Participation à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe;
- Participation au Groupe de travail du Conseil de l'Europe sur les Roma et Sinti;
- Participation au Groupe de travail de l'ONU sur la protection des minorités;
- Participation au Groupe de travail de l'ONU sur les populations autochtones;

⁹² RS 0.822.720.0.

⁹³ RS 0.831.102.

⁹⁴ RS 0.822.721.1.

⁹⁵ RS 0.822.725.1.

⁹⁶ Voir: Message du Conseil fédéral, en date du 31 mars 1999, relatif à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et révision correspondante du droit pénal, FF 1999 4911 ss.

⁹⁷ FF 2001 359 ss.

- Soutien des efforts de l'OSCE; citons notamment l'Acte final d'Helsinki (1975), le Document final de la Conférence de Vienne (1989) et le Document de la Conférence de Copenhague sur la dimension humaine et les principes fondamentaux de la protection des minorités (1990), de même que la Charte sur la sécurité européenne (1999), le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et le Pacte de stabilité pour l'Europe (1995), tout comme le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (1999).
- Autres activités dans le domaine de la protection des droits de l'homme au Conseil de l'Europe, à l'ONU, à l'OIT, au sein de l'UNESCO et à l'Agence de la Francophonie (ACCT).

80. On relèvera que la Suisse a activement participé, au sein du Conseil de l'Europe, à l'élaboration de la Convention-cadre. Elle a assumé en particulier la présidence du Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales (CAHMIN) dont émane cet instrument.

1.3. Autres activités de protection des minorités nationales déployées par la Suisse au niveau international

81. Liste exemplative du genre d'activités entreprises par la Suisse au niveau international concernant la protection des minorités nationales (le cadre de ce rapport ne permettant pas d'en faire état d'une manière exhaustive):

- Réunion d'experts de la CSCE concernant les minorités nationales, Genève, du 1er au 19 juillet 1991;
- Table ronde de Locarno, du 11 au 14 mai 1995: contribution diplomatique de type préventif relative à l'avenir de la Crimée comme partie autonome de l'Ukraine;
- Rapport de l'Institut pour le fédéralisme de l'Université de Fribourg: "Kosovo, Kosova, Kosmet, Kosovo and Methoija", octobre 1995;
- Table ronde de Locarno, 8 et 9 décembre 1996: "Kazakhstan: Building a coherent multicultural and multiethnic society on the eve of the XXI century";
- Conférence de l'OSCE à Locarno, du 18 au 20 octobre 1998: "Governance and Participation: Integrating Diversity";
- Organisation en 2002 de la deuxième Conférence internationale sur le fédéralisme, dont l'un des thèmes principaux est intitulé: "Structures étatiques décentralisées et prévention des conflits: multiethnisme, multiculturalisme, respect des minorités, participation des citoyens";
- Haut Commissaire pour les minorités nationales: la Suisse apporte au Haut Commissaire son soutien concret: financement de projets, désignation de Michael Murezzi comme coordinateur de projets (depuis le printemps 1999);
- Envoi d'experts: par exemple du 22 au 25 mars 1999: à l'initiative de la Suisse et sur invitation du Président Lucinschi, envoi du professeur Daniel Thürer en Moldavie pour discuter des problèmes dont sont entachées les relations entre la République de Moldavie et la Transnistrie ainsi que du partage des compétences entre l'Etat central et les régions dans l'optique du droit international public;

- Charte européenne de sécurité: Sommet de l'OSCE, Istanbul, 18 et 19 novembre 1999⁹⁸;
- Dialogues sur les droits de l'homme en vue de renforcer la coopération ponctuelle dans divers domaines des droits de l'homme (droits des minorités, droits de la femme, droits de l'enfant) avec différents pays, par exemple avec la Chine, Cuba, le Maroc, le Pakistan et le Vietnam;
- Soutien financier d'ONG nationales ou internationales œuvrant à la protection des minorités nationales;
- Encouragement des droits de l'homme à travers la coopération au développement;
- Coopération avec des Etats de l'Europe de l'Est;
- Pacte de stabilité;
- Engagement en faveur des populations indigènes⁹⁹.

82. Lors de la Conférence internationale sur le thème "Statistique, développement et droits de l'homme", organisée conjointement par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et l'Office fédéral de la statistique (OFS), en septembre 2000 à Montreux, la Suisse a donné une forte impulsion politique au débat sur la qualité des outils de mesure et d'observation des droits de l'homme et du développement humain. La Conférence, a consacré une place importante aux méthodes et aux instruments de "monitoring" des droits des minorités. Suite aux conclusions de la Conférence et aux attentes qu'elles suscitent dans la communauté internationale, et afin que cette initiative soit suivie d'effets, le DFAE, la DDC et l'OFS ont entrepris de travailler de concert à la conception de mesures propres à assurer un suivi cohérent et efficace des travaux. Les divers organismes compétents veillent à ce que les travaux et les conclusions de la Conférence de Montreux trouvent un reflet effectif dans le cadre des principales rencontres et activités internationales à venir, tout comme dans le présent rapport.

⁹⁸ Dans le cadre des discussions sur la Charte européenne de sécurité, la Suisse a une nouvelle fois abordé la question des minorités nationales. La persévérance dont elle a fait preuve dans sa volonté d'améliorer la protection des minorités a été récompensée dans la mesure où différentes formules d'autonomie seront désormais reconnues par la Charte européenne de sécurité comme moyens de soutenir les minorités nationales à l'intérieur d'un Etat existant.

⁹⁹ Voir: site Internet de la Direction du développement et de la coopération (DDC) du DFAE: <http://194.230.65.134/dezaweb2/home.asp>

2. PROTECTION JURIDIQUE DES MINORITES NATIONALES EN SUISSE

83. La Convention-cadre contient pour l'essentiel des dispositions programmatiques, qui fixent des objectifs que les Etats Parties s'engagent à poursuivre. Il ressort du choix d'un instrument-cadre que la Convention n'a pas vocation à être directement applicable. Cette absence d'applicabilité directe est confirmée expressément par le Préambule et est également soulignée par le Rapport explicatif.

84. En Suisse, les droits contenus dans les dispositions de la Convention-cadre sont d'ores et déjà largement couverts par les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes ainsi que par les instruments internationaux auxquels la Suisse est partie, notamment par la Convention européenne des droits de l'homme et par le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques.

85. Comme il a été mentionné dans la première partie du présent rapport¹⁰⁰, l'accès à la justice est garanti pour des questions touchant à la protection des droits de la personne. D'une façon générale, les personnes appartenant à une minorité nationale peuvent invoquer les droits fondamentaux reconnus à l'ensemble des citoyens. En vertu de l'article 8 de la Constitution fédérale, ces droits doivent être appliqués sans discrimination aucune. Certains droits constitutionnels revêtent une importance particulière pour la protection des minorités nationales. Ainsi, la liberté de la langue protège les minorités linguistiques¹⁰¹. De même, la liberté de conscience et de croyance est-elle garantie aux minorités religieuses¹⁰². Enfin, les minorités, quelles qu'elles soient, ont la possibilité de participer à la formation de la volonté politique¹⁰³.

86. De plus, conformément à la Constitution fédérale, les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique¹⁰⁴ et toute personne assumant une tâche étatique est tenue de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation¹⁰⁵.

87. Il ressort donc de ces considérations que l'accès à la justice en Suisse pour des questions touchant à la protection de personnes appartenant à des minorités nationales est effectivement garanti.

¹⁰⁰ Voir: paragraphes 60 et suivants du présent rapport.

¹⁰¹ Art. 18, Constitution fédérale.

¹⁰² Art. 15, Constitution fédérale.

¹⁰³ Voir: paragraphes 237 et suivants du présent rapport.

¹⁰⁴ Art. 35, al. 1, Constitution fédérale.

¹⁰⁵ Art. 35, al. 2, Constitution fédérale.

Il convient également de remarquer qu'en vertu de l'article 261^{bis} du Code pénal, la discrimination publique de personnes en raison de leur race, ethnie ou religion constitue une infraction pénale punie de l'amende ou de l'emprisonnement. A ce sujet, voir: paragraphes 173 et suivants du présent rapport.

ARTICLE 2

Les dispositions de la présente Convention-cadre seront appliquées de bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les Etats.

88. Regroupant sur son territoire des communautés diverses par leur langue, leur culture ou leur religion, la Suisse, qui apparaît d'ailleurs souvent comme un modèle de coexistence entre populations distinctes, offre aux minorités nationales, par le biais de son système fédéraliste, une autonomie pour développer et préserver leurs langues, leurs religions et leurs cultures, en même temps qu'elle assure leur participation et leur représentation au sein des institutions fédérales. La Suisse est convaincue que la protection des personnes appartenant à des minorités nationales aide à assurer leur coexistence pacifique et le fonctionnement optimal de la démocratie.

89. En ratifiant la Convention-cadre, la Suisse a confirmé sa conviction que la protection des minorités nationales joue un rôle important pour la stabilité démocratique et la paix en Europe ainsi que dans le monde. En effet, la Suisse voit en la Convention-cadre un instrument au service de la paix et de la stabilité internationales¹⁰⁶.

90. En tant qu'Etat Partie, elle est naturellement soucieuse de respecter les dispositions de la Convention. Elle affirme sa volonté de l'appliquer de bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les Etats.

91. Par ailleurs, aucune question liée à la protection des minorités n'affecte les relations que la Suisse entretient avec ses voisins.

¹⁰⁶ Message relatif à la Convention-cadre, FF 1998 1033, 1043-1044, ch. 151.

ARTICLE 3

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

1. INFORMATIONS SUR LES MINORITES NATIONALES EN SUISSE

1.1. Minorités linguistiques

92. La Suisse compte quatre langues nationales¹⁰⁷: l'allemand (parlé par environ 63,7% de la population), le français (19,2%), l'italien (7,6%) et le romanche (0,6%). Quelque 8,9% de la population ont une autre langue maternelle.

93. Sur les 26 cantons, 17 sont germanophones, quatre francophones et un italoophone (avec une petite minorité germanophone). Viennent s'y ajouter trois cantons bilingues et un canton trilingue¹⁰⁸. La géographie des régions linguistiques est relativement stable: si le nombre des germanophones a diminué de 5,7% et celui des italophones de 1,9% de 1960 à 1990, le nombre des francophones a augmenté de 0,2% durant cette même période. Quant au romanche, il continue de perdre du terrain: si 0,9% de la population parlaient cette langue en 1960, ils n'étaient plus que 0,6% en 1990. Les cantons plurilingues ont adopté différentes solutions permettant de garantir la coexistence pacifique et l'égalité des droits entre les communautés linguistiques¹⁰⁹.

1.2. Minorités religieuses

94. Sur le plan confessionnel, on dénombre au sein de la population résidente, 46,1% de catholiques romains, 40,0% de protestants, 2,2% de musulmans, 1% de chrétiens orthodoxes, 0,3% d'israélites, 0,2% de catholiques chrétiens et 7,4% de personnes sans confession. Il existe en outre d'autres confessions minoritaires qui, toutes confondues, réunissent environ 1,3% de la population.

¹⁰⁷ Art. 4, Constitution fédérale.

¹⁰⁸ Voir paragraphe 21 du présent rapport.

¹⁰⁹ Deuxième et troisième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, Berne, mai 2000, pp. 15-16, paragraphes 16-18. Voir également: paragraphes 121 et suivants du présent rapport.

1.3. Autres minorités

95. La Convention-cadre peut également être appliquée en Suisse à d'autres groupes minoritaires de la population suisse, comme les gens du voyage¹¹⁰.

96. La communauté des gens du voyage compte en Suisse entre 25'000 et 30'000 personnes. Les Jenish forment le principal groupe des gens du voyage de nationalité suisse; il existe cependant d'autres gens du voyage en suisses, qui appartiennent le plus souvent au groupe des Sinti (manouches). La grande majorité des gens du voyage sont sédentarisés, en particulier suite à l'action "Enfants de la grande route"¹¹¹. Le nomadisme demeure néanmoins un des éléments constitutifs de l'identité culturelle des gens du voyage ; il est directement lié à l'exercice de leurs diverses activités lucratives. On estime qu'environ 4000 à 5000 gens du voyage ont actuellement un mode de vie nomade ou semi-nomade¹¹².

2. LA NOTION DE MINORITE NATIONALE DANS L'ORDRE JURIDIQUE SUISSE

97. Il n'existe, dans la Constitution fédérale, aucune disposition spécifique protégeant les minorités en tant que telles. Celles-ci sont néanmoins protégées, indirectement, par le système politique¹¹³ ainsi que par la garantie sans discrimination de leurs droits constitutionnels. Certaines libertés constitutionnelles revêtent par ailleurs une importance particulière pour la protection des minorités nationales. Ainsi en va-t-il par exemple de la liberté de la langue¹¹⁴, ou encore de la liberté de conscience et de croyance¹¹⁵.

98. Compte tenu du fait que la Convention-cadre elle-même ne définit pas la notion de minorité nationale, la Suisse a fait une déclaration à l'occasion de la ratification de celle-ci, précisant ainsi son interprétation relative à la notion de minorité nationale. Au fond, cette déclaration s'appuie sur des propositions faites par des groupes de travail au niveau international¹¹⁶.

¹¹⁰ Message relatif à la Convention-cadre, FF 1998 1033, 1046-1048, ch. 22.

¹¹¹ Pour plus de renseignements à ce propos, prière de se référer aux paragraphes 135 et suivants du présent rapport.

¹¹² Voir: Rapport annuel 1998 de la fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses", p. 9; Rapport initial du gouvernement de la Suisse présenté au Comité des droits de l'homme des Nations Unies en vertu de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Berne, 1995, paragraphe 488; Deuxième et troisième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, Berne, mai 2000, p. 18, paragraphe 20. Voir également: M. Michon, Minorité: un concept commode mais ambigu, in: Tangram, bulletin de la Commission fédérale contre le racisme, 3/1997, pp. 17 ss.

¹¹³ Dans ce sens, voir: D. Thüerer, National minorities: a global, european and swiss perspective, in: The Fletcher Forum of world affairs, vol. 19, n° 1, winter/spring 1995, p. 62. Voir encore: G. Malinverni, La protection des minorités en Suisse, in: Minorités et organisation de l'Etat, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 374.

¹¹⁴ Art. 18, Constitution fédérale.

¹¹⁵ Art. 15, Constitution fédérale.

¹¹⁶ Voir: Message relatif à la Convention-cadre, FF 1998 1033, 1041-1043, ch. 142 et 1046-1048, ch. 22. La définition donnée par la Suisse dans sa déclaration reprend ainsi les éléments de la définition du concept de "minorité nationale" figurant dans l'article premier du protocole additionnel de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 1er février 1993. Elle s'inspire aussi de l'article 2, paragraphe 1, du projet de Convention

99. La déclaration suisse se lit comme suit:

"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."¹¹⁷

100. Il ressort de cette définition que la Convention-cadre peut être appliquée en Suisse aux minorités linguistiques nationales, mais aussi à d'autres groupes minoritaires de la population suisse, comme les membres de la communauté juive ou les gens du voyage¹¹⁸. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle. Chaque personne concernée a le droit de décider si elle souhaite ou non bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Cela n'implique cependant pas la liberté pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à l'une des quelconques minorités nationales. La formulation même de la Convention-cadre ("toute personne appartenant à une minorité nationale") met en évidence qu'il ne s'agit pas de reconnaître un droit de libre choix, mais que la volonté de s'identifier à une minorité nationale doit au contraire se rattacher à des éléments objectifs¹¹⁹.

101. Il convient de relever que la déclaration faite par la Suisse au moment de la ratification de la Convention-cadre lie la qualité de minorité nationale à la citoyenneté. Par conséquent, un non-ressortissant ne peut invoquer la protection spéciale accordée à toute personne appartenant à une minorité nationale; il est néanmoins protégé par l'article 27 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques¹²⁰.

102. Enfin, il est à noter que certaines constitutions cantonales se réfèrent également à la notion de minorité. La Constitution bernoise prévoit, par exemple, qu'il est tenu compte des besoins des minorités linguistiques, culturelles et régionales et, qu'à cet effet, des compétences particulières peuvent être attribuées à ces minorités¹²¹.

européenne pour la protection des minorités du 4 mars 1991 élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit. La définition retenue correspond ainsi à la conception de la notion de "minorité nationale" prévalant dans la majorité des autres pays européens.

¹¹⁷ Le Parlement a accepté sans modification le texte proposé par le Conseil fédéral dans son Message relatif à la Convention-cadre, FF 1998 1033, 1047, ch. 22. Lire en parallèle: Arrêté fédéral relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, FF 1998 1062.

¹¹⁸ Voir: Message relatif à la Convention-cadre, FF 1998 1033, 1048, ch. 22.

¹¹⁹ Voir: Message relatif à la Convention-cadre, FF 1988 1033, 1046, ch. 21.

¹²⁰ Observation générale du Comité des droits de l'homme se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques 23 [50] (1994), ch. 5. 2. , publiée in: W. Kälin, G. Malinverni et M. Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2^{ème} édition, Genève, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn/ Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 552.

¹²¹ Art. 4, Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, RS 131.212.

3. COMPLEMENT D'INFORMATION RELATIF AUX STATISTIQUES

103. Selon l'article 65, alinéa 1, de la Constitution fédérale, la Confédération collecte les données statistiques nécessaires concernant l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, du territoire et de l'environnement en Suisse. L'Office fédéral de la statistique, en tant que service statistique central de la Confédération, fournit des prestations de nature statistique aux unités administratives de la Confédération, ainsi qu'à d'autres utilisateurs de la statistique fédérale et au public¹²². En outre, le Conseil fédéral a institué une Commission de la statistique fédérale, chargée de conseiller le Conseil fédéral et les producteurs de statistiques de la Confédération sur toutes les questions qui ont trait à la statistique fédérale. Cette commission comprend notamment des représentants des cantons et des communes¹²³. Sur la base de critères choisis en toute indépendance, la statistique fédérale fournit des informations représentatives, notamment sur l'état et l'évolution de la population¹²⁴. Ces activités sont déployées en collaboration avec les cantons et les communes¹²⁵. Les données collectées à des fins statistiques sont soumises aux dispositions sur la protection des données et le secret de fonction¹²⁶. Les bases et les principaux résultats statistiques sont publiés dans les langues officielles sous une forme adaptée aux besoins des utilisateurs¹²⁷. Les principales données-clés relatives à la Suisse peuvent par ailleurs être consultées sur le site Internet de l'Office fédéral de la statistique¹²⁸. Tous les dix ans, des données relatives à la structure de la population sont recueillies sur l'ensemble du territoire de la Confédération¹²⁹. Le dernier recensement structurel a eu lieu en décembre 2000, mais les résultats n'en sont pas encore connus.

¹²² Art. 10, al. 1, Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF), RS 431.01.

¹²³ Art. 13, LSF.

¹²⁴ Art. 3, al. 1, LSF.

¹²⁵ Art. 3, al. 1, combiné avec art. 7, LSF.

¹²⁶ Art. 14, LSF.

¹²⁷ Art. 18, al. 1, LSF.

¹²⁸ <http://www.bfs.admin.ch>.

¹²⁹ Art. 1, Loi fédérale du 26 juin 1998 sur le recensement fédéral de la population, RS 431.112.

ARTICLE 4

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

104. Le principe général de l'égalité devant la loi exige que tous les individus soient traités selon les mêmes règles juridiques dans toutes les situations du droit et de la vie quotidienne. Il ne se limite pas à certains secteurs, mais s'applique à l'ensemble des domaines du droit¹³⁰. D'une façon générale, 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'autres 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 ainsi que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

1. L'EGALITE DEVANT LA LOI

105. Le principe de l'égalité devant la loi au sens de l'article 8, alinéa 1, de la Constitution fédérale est un droit constitutionnel autonome. Il garantit d'une manière générale l'égalité des individus devant tous les organes de l'Etat¹³¹, spécialement devant les organes policiers et juridictionnels. Le Tribunal fédéral considère que le principe de l'égalité devant la loi est violé lorsque des situations identiques ne sont pas traitées de la même manière, conformément à leur similitude, ou que des situations différentes ne sont pas traitées d'une manière différente, conformément à leur caractère distinct¹³². L'égalité devant la loi est un principe qui s'applique tant à l'activité législative qu'à l'application du droit¹³³. Dans le contexte du principe de l'égalité devant la loi, une inégalité de traitement peut être admise lorsque les situations effectives dont elle résulte sont réellement différentes du point de vue du droit constitutionnel. Dans tous les cas d'inégalité de traitement, le tribunal doit établir de manière objective la

¹³⁰ J.P. Müller, Grundrechte in der Schweiz; Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3^{ème} édition, Berne, Stämpfli, 1999, p. 396. Voir également: W. Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt, NZZ Verlag, 2000, pp. 97 ss.

¹³¹ J.P. Müller, op. cit., p. 396.

¹³² Voir, par exemple: ATF 124 I 289, 292, consid. 3b.

¹³³ ATF 121 II 198, 204, consid. 4a.

mesure dans laquelle une différenciation paraît justifiée au vu des situations effectives¹³⁴.

2. LA PROHIBITION DE LA DISCRIMINATION

106. L'article 8, alinéa 2, de la Constitution fédérale contient plusieurs interdictions de discriminations spécifiques; la liste n'est toutefois pas exhaustive. En vertu du principe de non-discrimination, aucune circonstance ne justifie qu'une personne appartenant à l'un des groupes mentionnés sur cette liste soit traitée différemment si cette circonstance sert de motif pour discriminer ce groupe¹³⁵. Toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est donc interdite.

3. MESURES PRISES POUR L'ELIMINATION DES DISCRIMINATIONS INDIRECTES QUE PEUVENT SUBIR LES MINORITES NATIONALES

107. Il est aussi des discriminations qui ne résultent pas des dispositions légales elles-mêmes, mais seulement de leurs conséquences pratiques¹³⁶. L'élimination de telles discriminations indirectes est une obligation imposée par la Constitution. Parfois, l'interprétation conforme à la Constitution des dispositions en cause suffit à prévenir de telles discriminations indirectes. D'autres fois, les principes d'égalité et de non-discrimination ne sont pas suffisants pour assurer une véritable égalité entre personnes ou groupes sociaux. Dans ces cas, la situation particulière de ces derniers peut donc justifier des mesures spéciales en leur faveur¹³⁷. Ainsi, une inégalité de traitement positive – c'est-à-dire des mesures 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 elle peut s'imposer en certaines circonstances¹³⁸. Une telle mesure de soutien ne doit toutefois pas entraîner une pénalisation insupportable de tiers, notamment de ceux qui se trouvent désavantagés du fait de la mesure de soutien¹³⁹. En outre, tant au niveau cantonal que fédéral, ce type de mesures de soutien doit reposer sur une base légale formelle.

¹³⁴ ATF 122 I 343, 349 ss, consid. 4.

¹³⁵ Message du Conseil fédéral, en date du 20 novembre 1995, relatif à une nouvelle Constitution fédérale (ci-après: Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale), FF 1997 I 1, 144 ss.

¹³⁶ J.P. Müller, op. cit., pp. 441-442.

¹³⁷ A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. II, p. 513.

¹³⁸ Voir: Message du Conseil fédéral, en date du 2 mars 1992, concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal, FF 1992 III 265, 284-285, ch. 52.

¹³⁹ ATF 125 I 21, 37 ss. , consid. 5b et c.

ARTICLE 5

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

1. SAUVEGARDE ET EPANOUISSEMENT DE LA CULTURE ET DE L'IDENTITE DES MINORITES NATIONALES EN CE QUI CONCERNE LEUR RELIGION, LEUR LANGUE, LEURS TRADITIONS ET LEUR HERITAGE CULTUREL

1.1. Religion

108. 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 Constitution¹⁴⁰. Le principe de la neutralité religieuse de l'Etat signifie pour l'essentiel que ce dernier ne doit pas s'identifier à une croyance, à une confession ou à une conviction religieuse déterminée¹⁴¹. Il n'existe donc pas de religion d'Etat en Suisse. Certes, 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. Or ceux-ci peuvent notamment reconnaître des "Eglises officielles" et leurs accorder certains privilèges, d'où une grande diversité institutionnelle en ce domaine dans les différents cantons. Mais, comme l'a rappelé l'Assemblée fédérale à plusieurs reprises, le fait qu'un canton reconnaisse telle Eglise comme "Eglise officielle" ne signifie pas que la doctrine de cette Eglise devienne religion d'Etat¹⁴².

109. La neutralité religieuse de l'Etat protège toutes les convictions ou opinions religieuses, même très minoritaires, comme c'est le cas en Suisse des mormons, des témoins de Jéhovah ou des méthodistes. Ainsi, en garantissant la laïcité de certaines fonctions étatiques et le principe de la neutralité religieuse de l'Etat, la Constitution fédérale assure la protection des minorités religieuses¹⁴³.

¹⁴⁰ Voir: Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1,158-159. Voir également: ATF 113 la 304, 307.

¹⁴¹ A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. II, p. 233.

¹⁴² Voir par exemple: FF 1991 II 1541; FF 1974 II 973.

¹⁴³ Voir: ATF 113 la 304; ATF 119 la 178, où il a été précisé que la garantie constitutionnelle protège aussi les convictions minoritaires au sein d'une religion. Il n'existe pas de statistique sur le nombre des adeptes de ces

110. La liberté de conscience et de croyance de tout individu est consacrée par la Constitution fédérale en son article 15¹⁴⁴. En vertu de cette disposition, toute personne a le droit, d'une part, de choisir librement sa religion ainsi que de se forger ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou en communauté, et d'autre part, d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir et de suivre un enseignement religieux. Par ailleurs, nul ne peut être contraint d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir, d'accomplir un acte religieux ou de suivre un enseignement religieux¹⁴⁵.

111. La Constitution protège également le droit de changer de religion, donc de quitter une église dont on est membre. Si le Tribunal fédéral permet aux églises de prévoir une procédure spéciale permettant à l'un de leurs membres de les quitter, cette dernière ne doit pas constituer un obstacle à la volonté de l'intéressé¹⁴⁶. La liberté de conscience interdit également d'imposer le serment; que ce soit devant les tribunaux ou lors de la nomination à une charge publique, les textes pertinents et la pratique autorisent son remplacement par une promesse solennelle.

112. L'opinion religieuse ne saurait à elle seule affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique, tel le service militaire, le refus de servir étant sanctionné de la peine de l'emprisonnement par le Code pénal militaire du 13 juin 1927¹⁴⁷. Un premier assouplissement de ce régime est cependant intervenu avec la modification, le 15 juillet 1991, de l'article 81 du Code pénal militaire qui a ouvert la possibilité d'effectuer un travail d'intérêt général en lieu et place de l'emprisonnement. Le 19 mai 1992, le peuple et les cantons ont accepté la proposition qui leur était faite pour la troisième fois d'introduire un service civil de remplacement. L'article 59, alinéa 1, de la Constitution prévoit désormais, à côté de la règle de l'obligation de servir, le principe d'un service civil qu'il incombe au législateur de concrétiser. La loi fédérale sur le service civil, qui est entrée en vigueur le 1er octobre 1996, ne prévoit pas d'alternative à l'obligation de servir: l'individu n'a pas un droit à choisir librement entre services militaire et civil. Mais celui qui rend vraisemblable devant une commission civile qu'il ne peut concilier l'obligation du service armé avec sa conscience (notamment pour des motifs religieux) peut effectuer un service civil de remplacement¹⁴⁸.

113. La liberté religieuse ne confère pas de droit à des prestations particulières en matière de sépulture dans les cimetières publics. Les communes, qui gèrent les cimetières publics, ne sont pas tenues d'offrir à une communauté religieuse des conditions d'inhumation qui respectent tous ses impératifs rituels. De ce fait, les autorités peuvent, au nom de l'égalité de traitement, imposer à tous des règles communes et refuser, par exemple, de créer des espaces réservés pour telle ou telle communauté religieuse. Le Tribunal fédéral a toutefois récemment décidé que si les communautés religieuses ne peuvent exiger de sépulture ad hoc dans les cimetières

religions minoritaires.

¹⁴⁴ La liberté de pensée, de conscience et de religion est en outre garantie par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 18 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques.

¹⁴⁵ Nous renvoyons à ce propos aux 1er et 2ème rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, et plus particulièrement aux développements consacrés à l'article 18.

¹⁴⁶ ATF 104 Ia 84.

¹⁴⁷ RS 321.0.

¹⁴⁸ Voir: Message du Conseil fédéral, en date du 22 juin 1994, concernant la loi fédérale sur le service civil (LSC), FF 1994, III 1597, 1618 ss.

publics, elles doivent en principe pouvoir aménager leurs propres cimetières confessionnels privés¹⁴⁹. De la sorte, la Suisse, pluriculturelle et pluriconfessionnelle de tradition, entend bien trouver un équilibre entre les différents intérêts en présence¹⁵⁰.

114. Pour tout développement relatif au droit de manifester sa religion, prière de se référer aux paragraphes 192 et suivants du présent rapport.

1.2. Langues

115. Comme il a été mentionné plus haut, les langues nationales de la Confédération sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche¹⁵¹. L'allemand, le français et l'italien sont également les langues officielles de la Confédération¹⁵². C'est dans ces trois langues que les autorités fédérales communiquent avec les citoyens, avec les cantons et entre elles et que les textes législatifs fédéraux sont publiés. Quant au romanche, il est langue officielle exclusivement pour les rapports qu'entretient la Confédération avec les personnes de langue romanche¹⁵³.

116. Concernant le partage des compétences entre la Confédération et les cantons en la matière, il convient de relever qu'en Suisse, la politique linguistique relève essentiellement de la compétence des cantons.

117. En vertu de l'article 70, alinéa 3, de la Constitution fédérale, les cantons, de même que la Confédération, doivent encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

118. En vertu de l'article 70, alinéa 4, de la Constitution fédérale, la Confédération a en outre la tâche de soutenir les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

119. La Confédération est également habilitée, en vertu de l'article 70, alinéa 5, de la Constitution fédérale, à soutenir les mesures prises par les Grisons et le Tessin en faveur des langues romanche et italienne. La loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion de la langue et de la culture romanche et italienne et son ordonnance d'exécution, entrées en vigueur le 1^{er} août 1996, permettent à la Confédération de soutenir les mesures envisagées par les deux cantons concernés¹⁵⁴. Le montant de ces aides, en 1999, a été de CHF 4'631'300.- pour le canton des Grisons, et de CHF 2'246'132.- pour le canton du Tessin¹⁵⁵.

¹⁴⁹ ATF 125 I 300, 309. Ainsi, les cantons ne sauraient, sans de justes motifs, refuser la possibilité pour les communautés religieuses d'aménager leurs propres cimetières confessionnels privés.

¹⁵⁰ Il convient de relever qu'il existe dans certains cantons (notamment: Neuchâtel, Argovie, Bâle-Ville, Thurgovie, Lucerne, Zurich, Saint-Gall et Genève) des cimetières juifs. Dans le canton du Jura, une section particulière d'un cimetière public est réservée aux juifs. De même, dans les villes de Berne, de Genève et de Bâle, une partie d'un cimetière public est réservée aux musulmans, et des projets dans ce sens existent dans les cantons de Neuchâtel et de Zurich.

¹⁵¹ Art. 4, Constitution fédérale.

¹⁵² Art. 70, al. 1, 1^{ère} phrase, Constitution fédérale

¹⁵³ Art. 70, al. 1, 2^{ème} phrase, Constitution fédérale.

¹⁵⁴ RS 441.3 et 441.31.

¹⁵⁵ Voir: Premier Rapport périodique de la Suisse relatif à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, septembre 1999, p. 6.

120. Les normes législatives nécessaires à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles susmentionnées sont en voie d'élaboration¹⁵⁶. Elles régleront en particulier l'emploi des langues officielles par les autorités et administrations fédérales, la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques et le soutien des cantons plurilingues par la Confédération. Ces mesures ont pour but de renforcer davantage encore le quadrilinguisme de la Suisse puisque, d'une part, les services fédéraux emploieront les langues régionales et minoritaires et que, d'autre part, des mesures seront prises pour encourager le développement de la compétence linguistique individuelle. Pour traduire ces mesures dans les faits, la Confédération et les cantons devront s'engager ensemble, notamment pour créer les conditions qui permettront de mettre en œuvre des concepts de formation novateurs, qui tiennent compte de la diversité linguistique du pays¹⁵⁷. La plupart des écrits officiels de la Confédération, notamment les textes législatifs, sont traduits en allemand, en français et en italien. Certains sont également traduits en romanche¹⁵⁸.

121. Concernant les cantons, il est important de relever que ceux-ci déterminent eux-mêmes leurs langues officielles tout en prenant soin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, en veillant à la répartition territoriale traditionnelle des langues et en prenant en considération les minorités linguistiques autochtones¹⁵⁹.

122. Dans le canton de Berne, à peu près 84% de la population est germanophone et environ 8% est francophone. 8% de la population parle une autre langue. En vertu de la Constitution du canton de Berne, l'allemand et le français ont le statut de langues officielles du canton. Le canton et les communes peuvent tenir compte des conditions particulières résultant du bilinguisme cantonal. Les administrés peuvent s'adresser aux autorités dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire cantonal dans la langue officielle de leur choix¹⁶⁰.

123. Le canton de Fribourg compte quelque 61% de francophones contre 30% de germanophones. 9% de la population parle une autre langue. Selon la Constitution du canton de Fribourg, tant le français que l'allemand sont reconnus comme langues officielles. Leur usage est régi en application du principe de la territorialité des langues. L'Etat est chargé d'encourager l'entente entre les deux communautés linguistiques¹⁶¹.

124. La population du canton du Valais est francophone à raison de 60% et germanophone à raison d'à peu près 29%. 11% de la population parle une autre langue. Conformément à la Constitution du canton du Valais, le français et l'allemand sont reconnus comme langues officielles et le principe de l'égalité de traitement des deux langues doit être appliqué tant dans la législation que dans l'administration¹⁶².

¹⁵⁶ Voir: Rapport, en date du 1 mars 2000, sur le programme de la législature 2000-2003, FF 2000 2168, 2193.

¹⁵⁷ Rapport périodique de la Suisse relatif à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 1998, p. 14.

¹⁵⁸ Nous renvoyons à ce propos à la loi fédérale du 21 mars 1986 sur les publications officielles, RS 170.512; à l'ordonnance du 15 juin 1998 sur les publications officielles, RS 170.512.1; et à l'ordonnance du 19 juin 1995 sur la traduction au sein de l'administration générale de la Confédération, RS 172.081.

¹⁵⁹ Art. 70, al. 2, Constitution fédérale.

¹⁶⁰ Art. 6, Constitution du canton de Berne, du 6 juin 1993, RS 131.212.

¹⁶¹ Art. 21, Constitution du canton de Fribourg, du 7 mai 1857, RS 131.219.

¹⁶² Art. 12, Constitution du canton du Valais, du 8 mars 1907, RS 131.232.

125. Le canton des Grisons est trilingue. Environ 65% de sa population parle l'allemand, 17% le romanche et 11% l'italien. 7% de la population grisonne parle une autre langue. L'allemand, le romanche et l'italien ont tous trois le statut de langues officielles¹⁶³.

126. Dans le canton du Tessin, quelque 83% de la population est italoophone, alors que 10% parle l'allemand. 7% parle une autre langue. La langue officielle du canton est l'italien¹⁶⁴. Ce fait est le résultat d'une application rigoureuse du principe de la territorialité afin de protéger l'italien.

1.3. Culture

127. En Suisse, la liberté de participation à la vie culturelle est déjà garantie par le droit constitutionnel à travers la liberté de l'information en tant qu'élément de la liberté d'opinion, voire à travers la liberté de formation de l'opinion¹⁶⁵. La structure fédérale constitue en soi une garantie importante pour la sauvegarde et la promotion de la diversité culturelle suisse. Selon l'article 69, alinéa 1, de la Constitution fédérale, le domaine de la culture relève, par principe, de la compétence des cantons. C'est donc aux cantons qu'il appartient de fournir l'aide publique nécessaire à l'encouragement des activités culturelles. Quant à la Confédération, elle peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national¹⁶⁶ et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation¹⁶⁷. Cette compétence de promotion culturelle concerne notamment l'entretien du patrimoine culturel, la création artistique contemporaine ainsi que la diffusion de la culture¹⁶⁸. Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération doit tenir compte de la diversité culturelle du pays et notamment de sa diversité linguistique¹⁶⁹. Outre les réalités propres aux différentes régions linguistiques, il convient de prendre aussi en considération la culture des gens du voyage¹⁷⁰. La Confédération soutient entre autres des institutions culturelles telles que la fondation Pro Helvetia¹⁷¹, le Musée national, la Bibliothèque nationale ou sa collection d'œuvres d'art.

¹⁶³ Art. 46, Constitution du canton des Grisons, du 2 octobre 1892, RS 131.226.

¹⁶⁴ Art. 1, Constitution de la République et canton du Tessin, du 14 décembre 1997, RS 131.229.

¹⁶⁵ J. Künzli und W. Kälin, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Rechts, in: W. Kälin, G. Malinverni, et M. Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2ème édition, Genève, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn / Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 152.

¹⁶⁶ p. ex. l'organisation des festivités pour le 700ème anniversaire de la Confédération.

¹⁶⁷ Art. 69, al. 2, Constitution fédérale.

¹⁶⁸ Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, 290.

¹⁶⁹ Art. 69, al. 3, Constitution fédérale.

¹⁷⁰ Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, 290.

¹⁷¹ Loi fédérale, du 17 décembre 1965, concernant la fondation Pro Helvetia, RS 447.1.

128. La fondation de droit public "Pro Helvetia" a été créée pour maintenir et développer le patrimoine spirituel du pays et pour entretenir les relations culturelles avec l'étranger¹⁷². Son activité couvre notamment:

- le maintien du patrimoine spirituel de la Suisse et la préservation des caractères originaux de sa culture en tenant compte spécialement de la culture populaire;
- l'encouragement, en Suisse, des créations de l'esprit, en s'appuyant sur les forces vives des cantons, des différentes régions linguistiques et des divers milieux culturels;
- la promotion des échanges culturels entre ces différentes régions et ces milieux divers et les relations culturelles avec l'étranger, en faisant notamment connaître hors des frontières nationales les œuvres et activités de la Suisse dans les domaines de la pensée et de la culture.

La fondation met en œuvre son programme en collaboration avec les institutions ou associations culturelles existantes, dont elle veille à coordonner les activités. A défaut de tels groupements ou si les groupements existants sont impropres à remplir telle tâche déterminée, la fondation agit par elle-même¹⁷³. Le programme annuel de la fondation est élaboré de manière à prendre en considération les quatre régions linguistiques et les différents milieux et aspects culturels du pays¹⁷⁴. La fondation reçoit une subvention de la Confédération. Ainsi pour les années 2000-2003, l'Assemblée fédérale a décidé d'accorder à la Fondation Pro Helvetia un montant total de 128 millions de francs¹⁷⁵.

129. Le Musée national suisse est destiné à recevoir et à conserver les antiquités nationales importantes au point de vue de l'histoire et des beaux-arts¹⁷⁶. Il dispose d'établissements détachés dans les différentes régions linguistiques du pays.

130. La Bibliothèque nationale a pour mandat de collectionner, de répertorier, de conserver, de rendre accessible et de faire connaître les informations imprimées ou conservées sur d'autres supports que le papier, ayant un lien avec la Suisse¹⁷⁷.

131. La Confédération est également responsable de l'encouragement des échanges culturels internationaux et de la réglementation de l'importation et de la restitution de biens culturels ainsi que de l'exportation de biens culturels d'importance nationale¹⁷⁸.

¹⁷² Art. 1, Loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia.

¹⁷³ Art. 2, Loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia.

¹⁷⁴ Art. 12, Loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia.

¹⁷⁵ Voir: Message du Conseil fédéral, en date du 12 mai 1999, concernant le financement des activités de la fondation Pro Helvetia de 2000 à 2003, FF 1999 7023; et l'arrêté fédéral du 6 décembre 1999 concernant le financement des activités de la fondation Pro Helvetia, FF 2000 123.

¹⁷⁶ Art. 2, Loi fédérale, du 27 juin 1890, concernant la création d'un musée national suisse, RS 432.31.

¹⁷⁷ Art. 2, Loi fédérale, du 18 décembre 1992, sur la Bibliothèque nationale suisse, RS 432.21.

¹⁷⁸ Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, 291.

132. En vertu de l'article 71 de la Constitution fédérale, la Confédération peut par ailleurs promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique et légiférer pour encourager une offre d'œuvres cinématographiques variée et de qualité.

133. La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons¹⁷⁹. Conformément à la Constitution fédérale, la Confédération accomplit ses tâches compte tenu des objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage le paysage, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels¹⁸⁰. La Confédération peut aussi soutenir les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national¹⁸¹. Elle a par ailleurs la possibilité de soutenir financièrement les cantons dans leurs tâches de protection du patrimoine culturel¹⁸².

134. La liberté de l'art est garantie à l'article 21 de la Constitution fédérale. La liberté de l'art s'applique d'une part à la création artistique et d'autre part à la présentation des œuvres d'art ainsi qu'aux œuvres d'art elles-mêmes. Elle protège donc non seulement les artistes eux-mêmes, mais aussi ceux qui assurent la publication des créations artistiques, notamment les propriétaires de galeries d'art, les agents d'artistes, les éditeurs et les propriétaires de cinémas¹⁸³.

135. Il est à déplorer que par le passé, les gens du voyage aient été, en Suisse comme ailleurs en Europe, victimes de persécutions. En Suisse, "l'œuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route", fondée par Pro Juventute en 1926, a, jusqu'à sa dissolution en 1973, gravement porté atteinte aux conditions d'existence d'un certain nombre de gens du voyage, en déchirant de nombreuses familles et en discriminant la culture des gens du voyage. En particulier, des abus ont été perpétrés au nom de la protection des enfants nomades, plus de 600 d'entre eux ayant été sédentarisés par la force. Suite à de violentes critiques dans les médias, l'institution "Enfants de la grand-route" fut dissoute en 1973, ce qui mit fin aux atteintes. Tant la Confédération que la Fondation Pro Juventute se sont depuis lors publiquement excusées auprès des gens du voyage. En outre, la Confédération – en collaboration avec les cantons et Pro Juventute – entreprit en 1987 de réunir les dossiers de "l'œuvre d'entraide" pour les verser aux archives fédérales, et permit en même temps aux intéressés d'en prendre connaissance. De plus, entre 1988 et 1993, 11 millions de francs de dommages-intérêts furent versés par la Confédération à quelques 2000 victimes. Enfin, "l'œuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route" fit l'objet d'une étude scientifique, élaborée sur mandat du Département fédéral de l'intérieur et menée par MM. Leimgruber, Meier et Sablonier. Les résultats de cette étude furent présentés et rendus publics au cours de l'année 1998¹⁸⁴. Prenant alors position au sujet de ladite étude, le

¹⁷⁹ Art. 78, al. 1, Constitution fédérale.

¹⁸⁰ Art. 78, al. 2, Constitution fédérale.

¹⁸¹ Art. 78, al. 3, Constitution fédérale.

¹⁸² J. Künzli et W. Kälin, loc. cit., p. 152.

¹⁸³ J. P. Müller, op. cit., p. 305, avec renvoi au message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, 166.

¹⁸⁴ W. Leimgruber, T. Meier et R. Sablonier, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Historische Studie aufgrund des Akten der Stiftung Pro Juventute im schweizerischen Bundesarchiv, Berne, Archives fédérales suisses, 1998.

Conseil fédéral fit état de la responsabilité de la Confédération, des réparations aux victimes, de la problématique de l'accès aux dossiers, et affirma sa volonté de veiller à ce que le présent et l'avenir des gens du voyage en Suisse soient assurés¹⁸⁵. Consultés par le Département fédéral de l'intérieur, les cantons ont, eux aussi, pris connaissance de l'étude avec consternation. A la lumière des résultats de cette consultation, le Conseil fédéral a décidé, le 12 janvier 2000, d'élaborer une version vulgarisée de l'étude à l'usage des écoles et des instituts de formation, de traduire le document en français et en italien, enfin, de promouvoir et de coordonner de futurs travaux de recherche sur le sujet de concert avec les cantons.

136. Aujourd'hui, les relations entre les autorités et les gens du voyage se sont améliorées. On constate en effet une meilleure compréhension mutuelle ainsi qu'une meilleure collaboration. La culture et le mode de vie des gens du voyage sont pris en compte, l'Etat s'efforçant de les protéger et de les aider.

137. Les gens du voyage vivant en Suisse ont pour la plupart la nationalité suisse. A ce titre, ils peuvent exercer tous les droits garantis par la Constitution, les lois et les traités internationaux. Ils ont notamment le droit d'avoir une vie culturelle propre et de parler leur langue.

138. Si les gens du voyage de nationalité suisse sont ainsi soumis à une égalité formelle, le droit fédéral ne leur confère en revanche aucun statut particulier. Une commission parlementaire a cependant abordé les problèmes présents et futurs des gens du voyage; selon cette commission, "les gens du voyage forment une minorité ethnique et culturelle en Suisse, minorité qu'il serait bon de connaître"¹⁸⁶. Dans une pétition qu'ils ont remise au Conseil fédéral le 23 novembre 1993, les gens du voyage demandent la reconnaissance officielle de leur peuple, des terrains de campement spécialement aménagés à leur intention ainsi que la signature d'une convention intercantonale leur permettant d'exercer leur activité professionnelle dans plusieurs cantons.

139. L'ordre juridique suisse, réglementant une société essentiellement sédentaire, ne répond qu'imparfaitement aux préoccupations spécifiques des gens du voyage, ce qui peut rendre difficile la concrétisation de leurs droits et conduire à certaines discriminations indirectes à leur égard¹⁸⁷. En vue de l'élimination de telles discriminations indirectes, la législation bernoise, par exemple, distingue l'établissement de caravanes habitables à l'extérieur d'un terrain de camping pour plus de trois mois, soumis à l'exigence du permis de construire, du stationnement de véhicules des gens du voyage pour une durée de six mois au plus aux endroits autorisés par l'autorité communale avec l'assentiment des propriétaires fonciers, non soumis à l'exigence du permis de construire¹⁸⁸. Le manque d'aires de stationnement et de transit, la diversité

¹⁸⁵ Prise de position du Conseil fédéral au sujet de l'étude historique menée sur "l'œuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route", du 5 juin 1998.

¹⁸⁶ Initiative parlementaire Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage", rapport de la commission de la sécurité sociale du Conseil national, FF 1991 IV 449, 453.

¹⁸⁷ Voir à ce propos: A. Rieder, Indirekte Diskriminierung – das Beispiel der Fahrenden, in: W. Kälin, Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, Verfassung und menschenrechtliche Aspekte, Genève, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1999, pp. 149 ss; U. Glaus, Fahrende in der Schweiz: Gefangen zwischen direkter und indirekter Diskrimination, *ibid.*, pp. 141 ss.

¹⁸⁸ Art. 4, al. 1, lit. f, et art. 5, al. 1, lit. k, Décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, Recueil systématique de la législation bernoise (RSB) 725.1.

des réglementations cantonales régissant les professions itinérantes, la scolarisation des enfants nomades, constituent les principaux problèmes auxquels sont confrontés les gens du voyage.

140. Concernant le manque d'aires de stationnement et de transit permettant aux gens du voyage de perpétuer leur mode de vie, divers cantons et communes ont réagi à ce problème: ainsi, les cantons de Berne, des Grisons et du Tessin ont aménagé plusieurs aires de stationnement au cours de ces dernières années. D'autres cantons sont en train d'aborder ces questions. Dans différents 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. Dans certaines communes, l'établissement pour les gens du voyage d'aires de stationnement données a été refusé par une majorité d'habitantes et d'habitants suite à un référendum.

141. Le deuxième domaine de préoccupation réside dans les différences importantes entre les diverses réglementations cantonales régissant les professions itinérantes. A noter toutefois que la Loi fédérale sur le marché intérieur, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996¹⁸⁹, visant entre autres à faciliter la mobilité professionnelle et les échanges économiques en Suisse et à soutenir les efforts entrepris par les cantons pour harmoniser les conditions d'autorisation d'accès au marché¹⁹⁰, a déjà permis d'améliorer la situation des gens du voyage. En outre, l'Assemblée fédérale a adopté le 14 mars 2001 un projet et un message concernant une nouvelle loi sur le commerce itinérant. La nouvelle loi unifie au niveau fédéral le commerce itinérant, jusqu'à ce jour régi par les cantons. Elle supprime la multitude de réglementations existant dans ce domaine et harmonise les émoluments. L'entrée en vigueur de cette loi facilitera ainsi l'exercice des professions itinérantes par les gens du voyage.

142. Pour ce qui est de la scolarisation des enfants nomades, un certain nombre de cantons et de communes ont introduit des réglementations souples permettant d'assurer la formation scolaire de ces enfants même s'ils accompagnent leurs parents en voyage durant la période d'été. Dans ces cas, les enfants sont suivis et encadrés à distance par des enseignants. L'école primaire relevant de la compétence des communes, il arrive toutefois qu'un tel enseignement à distance soit refusé aux enfants nomades.

143. Depuis 1986, la Confédération accorde une contribution à "l'Association des gens du voyage" (Radgenossenschaft der Landstrasse), fondée en 1975, pour assurer le maintien d'une palette variée de services d'assistance aux gens du voyage. Il s'agit d'une contribution annuelle forfaitaire pour le cofinancement de l'exploitation du secrétariat de l'Association, avec pour mandat de fournir des services aux gens du voyage qui demandent de l'aide et de coopérer avec les autres organisations de nomades. Le montant de la contribution annuelle dépend des besoins avérés inscrits au budget et dans le programme de travail de l'Association; elle couvre environ 85% des charges totales de l'Association. L'Association sert d'intermédiaire entre les autorités et les gens du voyage, fournit d'importantes prestations en matière d'aires de transit ou de stationnement, intercède en faveur des gens du voyage qui auraient des

¹⁸⁹ Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), du 6 octobre 1995, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996, RS 943.02.

¹⁹⁰ Art. 1, al. 2, lit. a et b, LMI.

problèmes de patentes ou de scolarisation, et offre des conseils dans le domaine de l'assistance judiciaire ou de l'aide sociale. Cette Association constitue une institution importante pour les relations publiques et la sensibilisation de l'opinion publique aux préoccupations des gens du voyage. En soutenant cette Association, la Confédération défend les intérêts d'une minorité culturelle suisse, grâce à une organisation indépendante de l'Etat, gérée par les gens du voyage eux-mêmes.

144. En outre, le 1^{er} mai 1997, la Confédération a créé la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses", dont la mission est de contribuer à l'amélioration des conditions d'existence de la population nomade ainsi qu'à la sauvegarde de sa culture¹⁹¹. La Confédération a mis à la disposition de cette Fondation un montant de 1 million de francs à titre de capital de fondation¹⁹². De plus, elle accorde à la Fondation, dans les cinq premières années de son existence, une contribution annuelle d'exploitation sous la forme d'un crédit-cadre de CHF 750'000.- au total. Avant l'expiration de chaque période quinquennale, un nouveau crédit-cadre est accordé pour la période suivante¹⁹³. La Fondation se veut, au premier chef, un forum au sein duquel des représentants des gens du voyage, des communes, des cantons et de la Confédération cherchent ensemble à résoudre certains problèmes auxquels sont confrontés les gens du voyage. La Fondation publiera prochainement une étude sur le thème "Aménagement du territoire et gens du voyage", laquelle contient des propositions concrètes en vue d'assurer un espace vital aux gens du voyage. La Fondation joue également le rôle d'intermédiaire lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes concrets. Enfin, elle a aussi pour tâche de sensibiliser le public aux besoins spécifiques des gens du voyage, à la faveur de projets divers.

2. LA POLITIQUE D'INTEGRATION DES MINORITES NATIONALES

145. En Suisse, la notion "d'intégration" est normalement appliquée à la population résidente étrangère. Au-delà de cette question terminologique, on se doit de relever, en Suisse, la véritable coexistence et intégration de nombreuses populations distinctes. Comme on pourra le constater tout au long de ce rapport, la Suisse, qui regroupe sur son territoire de nombreuses communautés diverses par leur langue, leur culture ou leur religion, met tout en œuvre, tant au niveau fédéral que cantonal, pour assurer la protection qu'il se doit aux minorités nationales.

3. PROTECTION CONTRE L'ASSIMILATION FORCEE

146. L'ordre constitutionnel et la structure fédéraliste de la Suisse garantissent une protection efficace contre l'assimilation des minorités nationales. De plus, les diverses mesures décrites dans le présent rapport tendent toutes à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas assimilées de force, mais conservent et perpétuent leur culture ainsi que les principaux éléments de leur identité, notamment leur religion, leur langue, leurs traditions et leur héritage culturel.

¹⁹¹ Art. 1, Loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses", entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, RS 449.1.

¹⁹² Art. 1, Loi fédérale concernant la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses".

¹⁹³ Art. 2, Loi fédérale concernant la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses".

4. INSTITUTIONS OFFICIELLES CONTRIBUANT AUX OBJECTIFS DE L'ARTICLE 5 DANS UNE MESURE PARTICULIERE

4.1. La Commission fédérale contre le racisme

147. Cette commission a été instituée à la suite de l'adhésion de la Suisse à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁹⁴. Créée par Arrêté du Conseil fédéral du 23 août 1995, elle se compose de représentants de minorités, de communautés religieuses, d'ONG particulièrement engagées dans ce domaine, des Conférences des directeurs cantonaux de la police et de l'instruction publique et des partenaires sociaux ainsi que d'experts. Elle se penche sur le problème de la discrimination raciale et œuvre en faveur d'une meilleure entente entre les personnes de races, de couleurs, d'origines - nationales ou ethniques - et de religions différentes. Elle lutte contre toutes les formes de discrimination raciale, directe ou indirecte, et accorde une attention particulière à la prévention. Ces principales activités sont les suivantes:

- Interventions directes: information du public, organisation et soutien de campagnes de sensibilisation et de prévention ayant pour but de lutter contre le racisme;
- Consultation: conseil et soutien des autorités fédérales (notamment dans leurs activités législatives, dans l'exécution de dispositions légales ainsi que dans l'élaboration d'avis et de rapports); conseil et soutien de particuliers (médiation);
- Coopération: coopération avec les autorités à tous les niveaux (communal, cantonal, fédéral et international) ainsi qu'avec les organisations et milieux intéressés;
- Analyse scientifique: étude du phénomène du racisme du point de vue scientifique et éthique, analyse d'informations sur des faits concrets ainsi que de leurs retombées sur la société.

148. La Commission fédérale contre le racisme renseigne également les citoyennes et citoyens sur les voies et moyens de droit dans leurs conflits avec l'administration fédérale, clarifie les faits et tente la conciliation. La Commission n'a toutefois aucun pouvoir décisionnel.

149. L'antisémitisme sous toutes ses formes, la condition des musulmans ainsi que la condition des gens du voyage en Suisse figurent parmi les principales préoccupations de la Commission fédérale contre le racisme. Elle a par exemple publié un rapport sur l'antisémitisme en Suisse (1998); consacré un rapport à la condition des musulmans en Suisse (1999) et organisé un colloque sur la question de l'intégration institutionnelle des musulmans en Suisse (18 janvier 2000).

¹⁹⁴ La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du 21 décembre 1965, est entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994, RS 0.104.

4.2. Autres institutions officielles

150. Il existe, au niveau fédéral et cantonal, d'autres organismes officiels dont les attributions concernent la protection des droits de l'homme dans des domaines spécifiques. Il faut notamment mentionner les Commissions fédérales dans les domaines des étrangers, des réfugiés, des femmes, de la famille et de la jeunesse ainsi que le Bureau de l'égalité entre femmes et hommes du Département fédéral de l'intérieur qui a son pendant dans de nombreux cantons ainsi que dans les principales villes.

151. Par ailleurs, des postes d'*Ombudsman* chargés de l'assistance aux particuliers dans leurs rapports avec l'administration ont été créés par les cantons de Zurich, Bâle-Ville et Bâle-Campagne et les villes de Berne, Zurich et Winterthour.

ARTICLE 6

1. 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.

2. 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.

1. MESURES EN FAVEUR DE LA TOLERANCE

152. La Suisse, par le biais de mesures efficaces, veille à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel. Dans ce sens, elle accorde beaucoup d'importance à l'éducation, à la culture et aux médias, moyens qu'elle considère comme présentant un intérêt particulier pour la promotion de ces objectifs¹⁹⁵. Il convient de souligner que si ces mesures (voir catalogue exemplatif ci-dessous) visent d'une manière générale toutes les communautés établies en Suisse, il appert qu'elles revêtent un intérêt évident pour les minorités nationales.

¹⁹⁵ Mis à part l'éducation, la culture et les médias, la Suisse a établi un catalogue non exhaustif de mesures existantes visant à favoriser la compréhension mutuelle entre les communautés établies dans notre pays. Voir: Message du Conseil fédéral, en date du 2 mars 1992, concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal, FF 1992 III 265, 311, ch. 81.

1.1. Enseignement

153. L'enseignement est un secteur-clé dans l'optique de l'encouragement à la tolérance et de la promotion du dialogue interculturel. En effet, l'enseignement et l'éducation à l'école doivent favoriser la prise de conscience par les élèves des formes visibles et cachées du racisme, inciter ceux-ci à les combattre et permettre que la rencontre entre personnes de différentes cultures puisse avoir lieu ouvertement et sans peur.

1.1.1. Sur le plan cantonal

154. Les cantons déploient des efforts nombreux et variés dans le domaine de l'instruction et s'efforcent de favoriser la compréhension interculturelle. Ils apportent également leur soutien aux initiatives d'origine privée allant dans ce sens.

155. Ainsi, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a adopté une déclaration dans laquelle elle souligne que l'école doit à tous les niveaux former les élèves au respect du prochain, à la tolérance entre groupes religieux, ethniques, sociaux et autres et à la paix entre les peuples¹⁹⁶. Ces principes sont pris en considération notamment dans la formation – et la formation continue – des enseignants ainsi que lors de l'élaboration des programmes scolaires et des moyens didactiques. L'éducation interculturelle – une notion clé de l'enseignement dans une société multiculturelle – représente un outil pédagogique privilégié dans la prévention de la discrimination raciale, comme dans l'éveil des enfants à la compréhension à l'égard des minorités ainsi qu'au respect et à la tolérance dans les rapports avec des tiers provenant de cultures différentes. L'enseignement des langues, notamment des langues nationales, constitue également une importante contribution de l'école à la compréhension interculturelle.

156. Si l'on prend l'exemple de Bâle-Ville, les préjugés antisémites ou racistes sont combattus à l'université en premier lieu par le biais de l'information. Ainsi, le judaïsme, sa religion, sa culture et son histoire font depuis longtemps partie des programmes d'enseignement et des projets de recherche. Depuis peu, il existe dans ce canton aussi un institut universitaire pour les études juives. L'école publique à Bâle-Ville comme à Bâle-Campagne offre également des cours dont le but est de combattre l'antisémitisme et les autres formes de racisme. Actuellement le canton de Bâle-Ville accorde une attention toute spéciale au thème de l'antisémitisme dans les programmes et outils d'enseignement. L'histoire du judaïsme, en particulier durant la seconde guerre mondiale, sera ainsi enseignée dans toutes les classes, jusqu'au niveau du gymnase, dans les cours d'histoire et d'allemand.

¹⁹⁶ La CDIP a adopté cette déclaration le 6 juin 1991. Voir: Deuxième et troisième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, Berne, mai 2000, pp. 112 ss, paragraphes 238 ss.

157. Des dispositions légales, des recommandations ou des directives visant à une meilleure intégration des enfants d'autres origines culturelles existent dans de nombreux cantons. Le Centre d'information et de documentation pour les questions de formation, qui est rattaché au Secrétariat de la CDIP, rassemble ces textes, ce qui permet d'avoir un aperçu détaillé de la politique de formation des cantons dans ce contexte. Une présentation détaillée de l'ensemble des activités déployées dans ce domaine n'est cependant pas possible dans le cadre du présent rapport.

1.1.2. Sur le plan fédéral

158. La Confédération soutient notamment la recherche scientifique¹⁹⁷, dont l'un des thèmes est précisément la notion de société multiculturelle. Dans le cadre de programmes nationaux de recherche, le Fonds national de la recherche scientifique, financé par la Confédération, a soutenu de nombreux projets (par exemple: les programmes intitulés "Diversité culturelle et identité nationale" ou "Migrations et relations culturelles") dont les buts sont notamment de mieux comprendre le phénomène des migrations et les relations interculturelles. Un autre objectif de ces projets est de soutenir les autorités publiques, les organisations ou les personnes privées actives dans le domaine des migrations et des relations interculturelles par la mise à disposition de documentation et de directives d'action adéquates.

159. Dans le domaine socioculturel, la Confédération est active dans la politique de la jeunesse. Il convient de signaler que le plurilinguisme, le multiculturalisme et le dépassement des frontières linguistiques sont des critères expressément mentionnés dans les bases légales. La Confédération soutient ainsi financièrement des institutions qui ont pour vocation de promouvoir les échanges entre jeunes de diverses régions, voire au-delà des frontières, dans le cadre des activités extra-scolaires. De tels échanges contribuent à la lutte contre les préjugés racistes ou nationalistes. L'engagement de la Confédération a notamment pour cadre la "Campagne de la jeunesse contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance", dont l'idée a été lancée par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe réunis en sommet à Vienne en octobre 1993. A cet effet, le Conseil fédéral a mis sur pied une Commission nationale chargée de coordonner les activités déployées sur les plans national, régional et local, de même que de soutenir, par le biais d'un fonds spécial, des projets de jeunes visant à sensibiliser une large part de l'opinion publique à la nécessité d'une société plus tolérante et ouverte, ainsi qu'à encourager les jeunes à s'engager dans la lutte contre toutes les formes de racisme, de xénophobie et d'intolérance.

¹⁹⁷ Art. 64, al. 1, Constitution fédérale.

1.2. Culture

160. Dans le domaine de la culture, la compétence appartient principalement aux cantons et communes. Dans les cantons, et particulièrement dans les grandes agglomérations, de nombreuses manifestations culturelles sont organisées, qui contribuent à une meilleure compréhension entre les différentes cultures¹⁹⁸. La Confédération, quant à elle, est compétente pour promouvoir les activités culturelles d'intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, et doit ce faisant tenir compte de la diversité culturelle du pays¹⁹⁹.

161. La Confédération ne se contente pas de financer la fondation Pro Helvetia, mais encourage aussi l'entente interculturelle dans différents domaines et soutient certains groupes minoritaires soucieux de préserver leur identité culturelle. Elle soutient notamment la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses"²⁰⁰ et l'association faîtière des nomades suisses "Association des gens du voyage" (Radgenossenschaft der Landstrasse).

162. Par ailleurs, dans le cadre de la promotion du cinéma, la Confédération accorde une importance particulière à la qualité et la variété de l'offre cinématographique, et encourage la diffusion en Suisse de films issus d'environnements culturels divers²⁰¹. Il s'agit aussi d'une forme de contribution à une meilleure compréhension interculturelle.

163. Notons encore que la Bibliothèque nationale suisse, gérée par la Confédération, a lancé un projet de catalogue national multilingue.

1.3. Médias

164. En Suisse, l'autonomie en matière de programmation et la liberté des médias sont garanties par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁰², par le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques²⁰³, ainsi que par la Constitution fédérale²⁰⁴. Il en découle que la Confédération ne peut pas influencer directement la programmation radiophonique et télévisuelle ou le contenu de la presse écrite. De même, les programmeurs radio-TV ne sont en principe pas liés par des directives fédérales, cantonales ou communales. Ils doivent toutefois respecter les dispositions-cadre légales. Des lois au sens formel respectant le principe de proportionnalité et visant un intérêt public peuvent restreindre la liberté d'expression. En outre, les médias sont soumis au droit commun. Le droit civil et le droit pénal peuvent restreindre la liberté de répandre l'information. En particulier, les articles

¹⁹⁸ Il n'est cependant pas possible d'en faire une description systématique dans le cadre du présent rapport.

¹⁹⁹ Art. 69, al. 2 et 3, Constitution fédérale.

²⁰⁰ Loi fédérale concernant la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses".

²⁰¹ Art. 71, Constitution fédérale. Les mesures actuelles prises par la Confédération aux fins d'encourager la production cinématographique suisse se fondent sur les articles 5 et suivants de la Loi fédérale du 28 septembre 1962 sur le cinéma, RS 443.1, et sur les articles 9 et suivants de l'Ordonnance du 24 juin 1992 sur le cinéma, RS 443.11.

²⁰² Art. 10, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

²⁰³ Art. 19, Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques.

²⁰⁴ Art. 17 et 93, Constitution fédérale.

28 et suivants du Code civil protègent la personnalité contre les atteintes illicites, notamment par voie de presse, et l'article 261^{bis} du Code pénal²⁰⁵ réprime la diffusion d'idéologies racistes et l'appel à la haine raciale ou à la discrimination fondée sur l'origine raciale.

165. La presse écrite (quotidiens, hebdomadaires, magazines) est organisée sous une forme purement privée. A coté des dispositions du droit commun susmentionnées, la densité de la réglementation qui lui est applicable est faible.

166. Pour la radio et la télévision par contre, l'article 93, alinéa 1, de la Constitution fédérale octroie à la Confédération la compétence de légiférer en ce domaine. En outre, l'article 93, alinéa 2, de la Constitution fédérale décrit le mandat constitutionnel de ces médias qui, dans leur ensemble, doivent contribuer au développement culturel et à la libre formation de l'opinion, prendre en considération les particularités du pays et les besoins des cantons, présenter les événements de manière fidèle, et refléter équitablement la diversité des opinions. L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties à l'article 93, alinéa 3, de la Constitution fédérale.

167. Le mandat constitutionnel est précisé par la Loi fédérale sur la radio et la télévision²⁰⁶, laquelle contient les principales règles et objectifs en la matière et dispose notamment que la radio et la télévision doivent tenir compte de la diversité du pays et de sa population²⁰⁷.

168. La production de programmes de radio ou de télévision requiert l'octroi d'une concession dans laquelle sont énumérés des principes généraux relatifs à la programmation. S'agissant des médias électroniques, il y a, en Suisse, un secteur privé, financé par la publicité, et un service public, financé par les redevances dues par les consommateurs.

169. La Société suisse de radiodiffusion (SSR), association de droit privé remplissant une fonction d'intérêt national, est 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 officielles²⁰⁸. La SSR diffuse dix programmes radio (trois en allemand, trois en français, trois en italien et un en rhéto-romanche)²⁰⁹, ainsi qu'un programme complet et un programme complémentaire de télévision par région linguistique²¹⁰.

170. Selon la concession octroyée par le Conseil fédéral à la SSR le 18 novembre 1992, les programmes de radio et télévision doivent promouvoir la compréhension mutuelle et les échanges entre les diverses régions, communautés linguistiques et cultures du pays, et prêter une attention particulière à la population d'origine étrangère²¹¹. Les dispositions légales relatives à la publicité interdisent la publicité

²⁰⁵ Voir: Paragraphes 173 et suivants du présent rapport.

²⁰⁶ Loi fédérale, du 21 juin 1991, sur la radio et la télévision (LRTV), RS 784.40.

²⁰⁷ Art. 3, al. 1, LRTV.

²⁰⁸ Art. 3, Concession octroyée à la SSR, FF 1992 VI 534.

²⁰⁹ Art. 2, al. 1, lit. a, Concession octroyée à la SSR, FF 1992 VI 534.

²¹⁰ Art. 2, al. 1, lit. b et c, Concession octroyée à la SSR, FF 1992, VI 534; FF 1997 II 807.

²¹¹ Art. 3, Concession octroyée à la SSR, FF 1992 VI 534.

contraire aux bonnes mœurs, ainsi que celle qui soutient ou favorise les actes de violence ou porte atteinte à l'honneur de tiers. La Suisse est partie à la Convention du Conseil de l'Europe du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière²¹², qui prescrit que toutes les émissions transfrontières doivent, dans leur présentation et leur contenu, respecter les droits de l'homme et la dignité humaine. En particulier, les émissions ne doivent pas inciter à la haine raciale.

171. La SSR est financée en grande partie par une redevance de réception. Cette redevance est affectée selon la clé de répartition suivante: 43% pour les émissions en langue allemande, 33% pour celles présentées en français et 23% pour celles en italien. Si ces proportions sont comparées à celles des communautés linguistiques rapportées ci-dessus²¹³, on constate que les minorités sont nettement avantagées.

172. Si la SSR a certes une position privilégiée sur le plan national, il n'en existe pas moins une multitude de radios et de télévisions, parfois soutenues par les cantons, qui diffusent leurs programmes à l'échelon local ou régional. On comptait en 1998 cinq concessions de télévision et trois concessions de radio destinées à émettre à l'échelon national ou à l'échelon de la région linguistique. L'une d'entre elles visait spécifiquement à améliorer la compréhension entre les diverses confessions et à approfondir les questions éthiques, religieuses et culturelles²¹⁴.

2. MESURES APPROPRIÉES DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION JURIDIQUE

173. Les personnes qui, en raison de leur langue ou de leur identité ethnique, culturelle ou religieuse, peuvent se trouver exposées à des actes discriminatoires, hostiles ou violents ou à la menace de tels actes, sont, en Suisse, protégées à différents niveaux. Dans leurs contacts avec les autorités, elles peuvent se prévaloir de tous les droits constitutionnels que leur accorde la Constitution fédérale et notamment du droit à l'égalité devant la loi. Dans le contexte du droit pénal, tant ordinaire que militaire, elles bénéficient de la protection des dispositions sur la discrimination raciale, dont la teneur est la suivante:

174. Article 261^{bis} du Code pénal suisse²¹⁵:

Discrimination raciale

"Celui qui, publiquement, aura incité à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse;

Celui qui, publiquement, aura propagé une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion;

Celui qui, dans le même dessein, aura organisé ou encouragé des actions de propagande ou y aura pris part;

²¹² RS 0.784.405.

²¹³ Voir paragraphe 92 du présent rapport.

²¹⁴ Concession octroyée à Alphavision SA pour "Fenêtre du dimanche", du 10 mai 1995, FF 1995 IV 584; FF 1997 IV 1199.

²¹⁵ RS 311.0.

Celui qui aura publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, abaissé ou discriminé 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 de leur religion ou qui, pour la même raison, niera, minimisera grossièrement ou cherchera à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité;

Celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public;

Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende."

175. Article 171 c du Code pénal militaire²¹⁶:

"¹ Celui qui publiquement, aura incité à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse;

Celui qui, publiquement, aura propagé une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion;

Celui qui dans le même dessein, aura organisé ou encouragé des actions de propagande ou y aura pris part;

Celui qui aura publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, abaissé ou discriminé 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 de leur religion ou qui, pour la même raison, niera, minimisera grossièrement ou cherchera à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité;

Celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public;

Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

² L'infraction sera punie disciplinairement si elle est de peu de gravité."

176. Il convient de citer encore l'article 264, alinéa 1, du Code pénal, entré en vigueur le 15 décembre 2000, concernant l'infraction de génocide²¹⁷:

"Sera puni de la réclusion à vie ou de la réclusion pour dix ans au moins celui qui, dans le dessein de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, racial, religieux ou ethnique:

- a. aura tué des membres du groupe ou aura fait subir une atteinte grave à leur intégrité physique ou mentale;
- b. aura soumis les membres du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;
- c. aura donné ou pris des mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;
- d. aura transféré ou fait transférer de force des enfants du groupe à un autre groupe."

²¹⁶ RS 321.0.

²¹⁷ Loi fédérale, du 24 mars 2000, concernant la modification du Code pénal, Code pénal militaire et de la procédure pénale fédérale, FF 2000 2067.

177. Finalement, l'article 6 de la Convention-cadre est également couvert, en Suisse, par les exigences de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il convient de rappeler l'existence de la Commission fédérale contre le racisme dont les activités ont été décrites aux paragraphes 147 et suivants du présent rapport.

178. Il est difficile d'établir une statistique relative aux affaires et au taux de réussite en ce qui concerne les poursuites engagées pour des actes de discrimination, d'hostilité ou de violence, motivés par l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse des victimes. La consultation des cantons à ce sujet a toutefois permis de révéler que l'article 261^{bis} du Code pénal réprimant la discrimination raciale a, depuis son introduction en 1995, effectivement été appliqué dans un certain nombre de cas²¹⁸. Les informations fournies par les cantons ne font cependant pas état de la nationalité des victimes, de sorte qu'il n'est pas possible de savoir si celles-ci faisaient partie d'une minorité nationale au sens de la déclaration suisse.

ARTICLE 7

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

1. LIBERTE DE REUNION²¹⁹

179. La liberté de réunion est garantie à l'article 22 de la Constitution fédérale. Cette liberté constitue un élément important de l'ordre démocratique²²⁰. Figurant aussi aux articles 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et 21 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, elle consacre le droit de toute personne de se rassembler avec d'autres, notamment en vue d'échanger des idées et de les communiquer à des tiers. Peu important le nombre de personnes qui participent à la réunion, le contenu du message qu'elles y discutent, le lieu de la réunion ainsi que sa durée. Il peut s'agir d'une rencontre récréative, culturelle, politique ou amicale, qui peut durer quelques minutes ou plusieurs jours et se dérouler dans un lieu public, dans un local privé ou en cortège²²¹. La liberté de réunion comprend le droit de convoquer une réunion, de l'organiser, d'y participer ou de s'en tenir à l'écart. La liberté de réunion est un droit de l'homme et, comme tel appartient à toute personne physique, et donc

²¹⁸ Le second rapport sur la Suisse de la Commission européenne contre le racisme, adopté le 18 juin 1999, relève, à son paragraphe 6, que depuis son introduction et jusqu'au jour de l'adoption dudit rapport, l'article 261^{bis} du Code pénal a donné lieu à 130 décisions, un quart aboutissant à une condamnation.

²¹⁹ Le droit à la liberté d'expression est discuté de manière détaillée dans les développements relatifs à l'article 9; le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion dans ceux relatifs à l'article 8 de la Convention-cadre.

²²⁰ A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. II, pp. 403-404. Comme le font remarquer ces auteurs, la liberté de réunion comporte une importante dimension politique. C'est essentiellement à travers des réunions que les partis, les associations, les groupes d'intérêt et le peuple se forment une opinion. Voir: ATF 96 I 219, 224.

²²¹ Ibid., p. 403.

aussi à toute personne appartenant à une minorité nationale. La liberté de réunion constitue souvent, pour ceux qui n'ont pas les moyens ou les relations pour accéder directement aux médias, la seule possibilité d'intervenir dans le processus de formation de la volonté démocratique. La liberté de réunion protège donc aussi les droits de participation des minorités²²². Les personnes morales peuvent également se prévaloir de la liberté de réunion lorsqu'elles entendent organiser une réunion publique.

180. Concernant les restrictions dont la liberté de réunion peut faire l'objet, elles doivent être prévues par la loi; les cas de danger sérieux, direct et imminent étant toutefois réservés. Elles doivent de plus être justifiées par un intérêt public, respecter le principe de proportionnalité et ne pas vider la liberté de réunion de toute substance²²³.

181. Le droit de tenir des réunions dans des locaux ou sur des terrains privés n'est guère limité que par les prescriptions de police en matière de tapage nocturne ou de respect dû au voisinage ainsi que par le droit de propriété des tiers. Peuvent également être interdites ou sanctionnées des réunions mettant en danger l'ordre constitutionnel²²⁴ ou les relations avec des Etats étrangers²²⁵. Toutefois, la jurisprudence n'a pas manqué de souligner que le simple exposé d'une doctrine, fût-elle révolutionnaire, doit être toléré²²⁶.

182. Les réunions qui impliquent un usage accru du domaine public peuvent être soumises à autorisation dans la mesure où la loi le prévoit. La clause de police est réservée²²⁷. Dans le domaine de l'usage du domaine public, l'exercice du pouvoir de police se justifie par le fait qu'il n'est guère possible de prévoir sous une forme abstraite et indéterminée toutes les causes de troubles. A noter que les autorités ne sont pas libres de refuser leur autorisation à une réunion sur la voie publique; elles doivent procéder à une pesée objective de tous les intérêts en présence et leur décision doit être susceptible d'être portée devant un juge. Elles doivent en particulier tenir compte de l'importance de la liberté de réunion qui, sans conférer le droit de faire usage du domaine public en un lieu précis et à un moment déterminé, confère un certain droit à sa mise à contribution lorsque l'exercice de la liberté de réunion l'exige²²⁸. De plus, le Tribunal fédéral a précisé que la liberté de réunion sur le domaine public ne peut être restreinte qu'en raison du danger direct et imminent que son exercice pourrait objectivement créer pour l'ordre public²²⁹. En particulier, de simples considérations d'opportunité ne sont pas des motifs suffisants pour interdire une réunion et en aucun cas la procédure d'autorisation ne peut conduire à une forme quelconque de censure préalable²³⁰.

²²² Le Bundesverfassungsgericht allemand a expressément reconnu la fonction de protection des minorités politiques qu'exerce la liberté de réunion, EuGRZ 1985, 450, 458.

²²³ Art. 36, al. 1-4, Constitution fédérale.

²²⁴ Au sens de l'article 275 du Code pénal suisse.

²²⁵ Au sens des articles 296 et suivants du Code pénal suisse.

²²⁶ ATF 58 I 84.

²²⁷ A ce sujet, voir la note de bas de page 70 du présent rapport.

²²⁸ ATF 105 la 480; ATF 105 la 21.

²²⁹ ATF 107 la 226; ATF 108 la 300.

²³⁰ ATF 99 la 693; ATF 96 I 590. La jurisprudence a précisé que l'autorité "ne peut pas refuser une autorisation uniquement parce qu'elle désapprouve les idées et les objectifs politiques des organisateurs". ATF 124 I 267, 269; ATF 108 la 300, 303.

183. Le régime de l'autorisation préalable doit de plus être appliqué avec une certaine souplesse, notamment en cas de manifestations pacifiques spontanées, qui ne doivent pas être dispersées par la force au seul motif qu'elles n'ont pas été autorisées²³¹. Le principe de la proportionnalité exige en outre que, plutôt que d'être refusée, l'autorisation soit assortie de certaines conditions propres à éviter tout danger pour l'ordre public. L'autorité devra toutefois renoncer à subordonner l'octroi d'une autorisation à des conditions si les troubles susceptibles de naître lors d'une réunion peuvent être écartés par d'autres mesures adéquates, en particulier par une surveillance policière. L'ampleur des mesures de surveillance doit cependant demeurer dans un rapport raisonnable avec l'intérêt au déroulement la réunion. La tâche de l'autorité est loin d'être facile, puisqu'elle doit souvent, pour déterminer si une réunion est susceptible de menacer l'ordre public, faire un pronostic sur son déroulement. Ici encore le principe de la proportionnalité exige que toute restriction repose sur des motifs sérieux de croire l'ordre public menacé.

184. Enfin, le principe selon lequel une mesure doit frapper le véritable perturbateur de l'ordre public implique que, sauf exception commandée par un cas de nécessité, l'on ne saurait interdire une réunion au motif qu'elle risque d'être troublée par des éléments extérieurs. Le problème se pose avec acuité en matière de contre-manifestations. S'il est possible, pour prévenir des violences, d'interdire la manifestation et la contre-manifestation, il faut néanmoins tenir compte, sous l'angle de l'égalité de traitement, des intérêts réciproques des manifestants afin d'éviter qu'un groupement puisse annoncer une contre-manifestation dans le seul but de faire interdire celle de l'autre²³².

2. LIBERTE D'ASSOCIATION

185 Aux termes de l'article 23 de la Constitution fédérale, la liberté d'association est garantie. La liberté d'association est également protégée en Suisse par l'article 22 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, par l'article 8 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. La liberté d'association garantit le droit de toute personne de créer avec d'autres un groupement organisé et volontaire, en vue de la réalisation de certaines fins communes. Elle comprend aussi le droit de dissoudre un tel groupement, d'en faire partie ou de ne pas en faire partie.

186. En tant que droit de la personne, la liberté d'association peut être invoquée par tout individu et par conséquent par toute personne appartenant à une minorité nationale. En ce qui concerne les personnes morales, une ancienne jurisprudence du Tribunal fédéral leur déniait le droit de se prévaloir de la liberté d'association²³³. La Cour européenne des droits de l'homme en revanche considère que les personnes morales de droit privé, en particulier les partis politiques, peuvent invoquer la protection de l'article 11 CEDH²³⁴. Celles-ci peuvent ainsi interjeter en leur propre nom un recours

²³¹ Dans ce sens, voir: G. Malinverni, *La liberté de réunion*, Genève, Georg, Librairie de l'Université, 1981, pp. 148 ss.

²³² ATF 103 Ia 314.

²³³ ATF 100 Ia 277, 286-287.

²³⁴ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, du 25 mai 1998, Rec. 1998-III 1233, § 26.

contre une décision limitant la liberté d'association de leurs membres, entravant leur activité statutaire ou le droit de se fédérer. Par contre, les personnes morales de droit public ne sont pas titulaires de la liberté d'association.

187. La notion d'association telle qu'entendue à l'article 23 de la Constitution ne couvre que les associations qui poursuivent un but idéal (au sens large). Celles qui poursuivent un but lucratif tombent pour leur part dans le champ d'application de l'article 27 de la Constitution qui garantit la liberté économique. Si la protection des associations à but lucratif repose ainsi sur une base légale différente (la liberté économique), elle est néanmoins équivalente quant à la pesée des intérêts en cause.

188. La liberté d'association garantit le droit de toute personne de créer des associations, d'y adhérer ou d'y appartenir et de participer aux activités associatives²³⁵. Ainsi, chaque individu a le droit de faire partie d'une association ou de s'affilier au syndicat de son choix, sans avoir à subir des inconvénients ou des sanctions du fait de cette appartenance. En revanche, il ressort de la jurisprudence que l'article 23 n'octroie pas un droit à être admis au sein d'une association contre la volonté de ses membres, même s'il en découle pour le requérant un préjudice économique²³⁶. Le particulier jouit toutefois d'une certaine protection contre une exclusion injustifiée. Il a le droit d'être entendu préalablement, même si les statuts de l'association permettent une exclusion sans motifs²³⁷. Le cas échéant, il faudrait examiner si le refus d'admettre une personne dans une association pour des motifs raciaux relève de l'article 8 de la Constitution fédérale. Enfin, le droit de ne pas être contraint d'adhérer à une association ou d'y appartenir, le droit de la quitter ou de la dissoudre sont également protégés²³⁸.

189. Le Code civil suisse régit en détail la constitution, l'organisation et la dissolution d'associations à but non lucratif ayant une personnalité juridique²³⁹ (ce sont les "associations" au sens étroit du droit civil; les autres formes d'associations à but non lucratif qui ne peuvent acquérir la personnalité juridique ou qui ne l'ont pas encore acquise sont assimilées aux sociétés simples régies par le Code des obligations²⁴⁰).

190. S'agissant des restrictions à la liberté d'association, elles doivent, comme c'est le cas pour toute liberté individuelle, être prévues par la loi, être justifiées par un intérêt public, être proportionnées au but visé et ne pas vider la liberté d'association de toute substance²⁴¹. En vertu du principe de proportionnalité, le Tribunal fédéral a déclaré inconstitutionnelle l'exigence d'une autorisation préalable pour créer une association²⁴².

²³⁵ Art. 23, al. 2, Constitution fédérale.

²³⁶ ATF 86 II 365.

²³⁷ ATF 85 II 543; ATF 90 II 347. En outre, le Tribunal fédéral a récemment jugé que, s'agissant des associations qui adoptent un comportement d'organisation dominante dans le public ainsi que vis-à-vis des autorités et des clients potentiels de ses membres, le droit de chaque membre au développement de sa personnalité économique postule qu'une exclusion ne peut être prononcée que si l'intérêt de l'association à l'exclusion est supérieur à celui du membre à conserver son statut (autrement dit que s'il existe de justes motifs de la prononcer), ATF 123 III 193.

²³⁸ Art. 23, al. 3, Constitution fédérale.

²³⁹ L'article 60, alinéa 1, du Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210.0, a la teneur suivante: "Les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres, qui n'ont pas un but économique, acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement".

²⁴⁰ Art. 62, Code civil suisse.

²⁴¹ Art. 36, al. 1-4, Constitution fédérale.

²⁴² ATF 96 I 229.

Une mesure d'interdiction ne se justifie que lorsque le but ou les moyens que vise ou emploie une association sont illicites ou dangereux pour l'Etat. Si l'illicéité renvoie aux règles juridiques fondamentales en vigueur, la notion de danger pour l'Etat est plus vague et son emploi pourrait entraîner des abus. De la jurisprudence du Tribunal fédéral on peut cependant déduire que seules doivent être interdites les associations qui se proposent de faire triompher leurs vues par des moyens autres que pacifiques et démocratiques²⁴³. En pareil cas, l'interdiction apparaît du reste conforme aux articles 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et 5 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques. Ajoutons que le Code pénal réprime, à son article 275^{ter}, la création d'associations dangereuses pour l'Etat. C'est aux autorités cantonales qu'il incombe de prendre des mesures à l'encontre d'associations illicites ou dangereuses; il est cependant admis que les associations dangereuses pour l'Etat fédéral peuvent faire l'objet de mesures de la part des autorités fédérales. S'agissant des associations au sens des articles 60 et suivants du Code civil, l'article 78 du Code civil prévoit leur dissolution par le juge lorsque leur but est illicite ou contraire aux mœurs. On en tire la règle générale suivante: si les autorités politiques peuvent interdire une association, c'est au juge civil qu'il incombe d'en prononcer la dissolution. On ajoutera, pour être complet, que l'article 99 du Code pénal militaire interdit la fondation de mouvements visant à ruiner la discipline militaire.

191. Historiquement, la liberté d'association a été principalement conçue pour garantir la libre formation des partis politiques; c'est aujourd'hui encore, avec la protection du droit de former des syndicats, l'une de ses fonctions majeures. Dans le système démocratique suisse, la liberté d'association politique joue en effet un rôle prépondérant. On compte en Suisse environ 16 partis politiques à l'échelon fédéral. Il faut remonter aux périodes troublées de la seconde guerre mondiale pour trouver des exemples où la formation de partis politiques fut interdite en raison de leur caractère dangereux. Ainsi, le Conseil fédéral a interdit le parti communiste en 1937 et les partis dits "frontistes" en 1940. A la même époque, le Tribunal fédéral a admis que le canton de Zurich prohibe les formations constituées sur le modèle paramilitaire, ou que le canton de Neuchâtel interdise le parti communiste²⁴⁴. Répétons que de nos jours, pareille mesure ne serait envisageable qu'à l'encontre d'une formation visant à imposer ses idées en dehors du processus démocratique.

²⁴³ ATF 100 Ib 18. Le principe de la proportionnalité s'applique: les mesures seront plus ou moins graves selon la nature et la gravité de l'illicéité ou du danger. L'usage de certains moyens illicites peut par exemple n'être sanctionné que par une amende. En revanche, si le but ou l'ensemble des moyens utilisés sont viciés, l'interdiction sera prononcée. Voir: J-F, Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. II, Neuchâtel, 1967, p. 753.

²⁴⁴ ATF 60 I 349; ATF 63 I 281.

ARTICLE 8

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 et associations.

1. LE DROIT DE MANIFESTER SA RELIGION OU SA CONVICTION

192. Le droit de manifester sa religion par le culte est garanti par l'article 15 de la Constitution, celui de manifester une conviction morale ou autre l'est par la liberté d'opinion consacrée à l'article 16 de la Constitution fédérale. Comme toute liberté fondamentale, la liberté de manifester sa religion ou sa conviction appartient à toute personne, donc également aux membres d'une minorité. Le droit de manifester sa religion ou sa conviction ne peut être restreint qu'en vertu d'un intérêt public prépondérant et compte tenu du principe général de proportionnalité. Ainsi, confronté au refus de la direction d'une prison d'organiser un service religieux collectif pour les détenus de confession musulmane alors qu'elle le faisait pour les adhérents des églises officielles du canton, le Tribunal fédéral a jugé que "la reconnaissance d'une communauté religieuse comme église officielle ne peut être un critère pour l'admissibilité d'un service divin collectif. Dans la mesure où la décision de refuser aux détenus islamiques de célébrer leur prière du vendredi se base sur le fait que la communauté islamique ne jouit pas du statut de droit public, elle se révèle contraire à l'article 15 de la Constitution fédérale"²⁴⁵.

193. L'article 27, alinéa 3, de l'ancienne Constitution fédérale stipulait que: "Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir dans leur liberté de conscience et de croyance". Même si cette disposition n'a pas été reprise explicitement dans la nouvelle Constitution, le principe demeure valable²⁴⁶. La laïcité des écoles publiques se déduit des articles 15 et 62 de la nouvelle Constitution fédérale²⁴⁷. Le Tribunal fédéral prend cette exigence de laïcité très au sérieux et a jugé contraire à l'article 62 l'apposition de crucifix sur les murs des salles de classes publiques²⁴⁸. Il a alors considéré que l'Etat, en tant que garant de la neutralité confessionnelle constitutionnellement garantie, doit éviter de s'identifier à une religion minoritaire ou majoritaire, en ignorant des convictions différentes. Le fait de voir un symbole religieux dans une salle de classe peut, selon le Tribunal fédéral, blesser les convictions religieuses d'une personne n'appartenant pas à cette religion. De même, le Tribunal fédéral a récemment rejeté le recours d'une enseignante genevoise à laquelle les autorités cantonales avaient interdit de porter le foulard islamique pendant les cours²⁴⁹. Le Tribunal fédéral a souligné à cette occasion que la préservation de la paix religieuse prévaut sur le droit individuel à porter un

²⁴⁵ ATF 113 Ia 304.

²⁴⁶ Dans ce sens, voir: A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. II, p. 236.

²⁴⁷ Conformément à l'article 62, alinéa 2, de la nouvelle Constitution fédérale, il appartient aux cantons de pourvoir à un enseignement de base suffisant, ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire, et gratuit dans les écoles publiques.

²⁴⁸ ATF 116 Ia 252.

²⁴⁹ ATF 123 I 96.

symbole religieux et que l'interdiction de porter le foulard islamique protège aussi le droit des élèves et des parents. Cet arrêt a été récemment confirmé par une décision de la Cour européenne des droits de l'homme²⁵⁰. A noter que la laïcité de l'école publique n'interdit pas un enseignement religieux fondé sur les préceptes de la confession dominante dans le canton, mais un tel enseignement ne peut être dispensé que sur une base facultative²⁵¹.

194. L'école étant obligatoire et considérée comme un devoir civique, un élève ne peut en principe se prévaloir de la liberté de conscience pour obtenir des congés²⁵². Toutefois, une importante évolution a eu lieu sous l'effet de la jurisprudence du Tribunal fédéral, lequel s'est fondé notamment sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme pour atténuer le caractère absolu que l'ancienne pratique avait conféré à cette règle, considérant que sous l'angle du principe de la proportionnalité, le refus catégorique de toute dispense scolaire n'est pas compatible avec la liberté religieuse. Ainsi, dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a admis le recours formé par le père d'une jeune fille de religion musulmane, à laquelle les autorités cantonales avaient refusé une dispense de cours de natation (suivis en commun par garçons et filles), en considérant qu'aucun intérêt public prépondérant ne prévalait sur l'intérêt privé à une telle dispense²⁵³. Les autorités publiques examinent de plus en plus les demandes de dispenses avec bienveillance, en faisant en sorte, dans la mesure du possible, que parents et enfants puissent accomplir ensemble les rites de leur religion.

195. A côté de l'école publique, il existe en Suisse des écoles privées confessionnelles. De telles écoles s'organisent librement, conformément à la liberté économique, ainsi que, le cas échéant, sur la base de la liberté de conscience et de croyance; cela n'exclut pas une procédure cantonale d'autorisation dans le but d'assurer que le niveau de l'enseignement privé correspond au standard des écoles publiques²⁵⁴.

2. LE SOUTIEN FINANCIER DES INSTITUTIONS RELIGIEUSES

196. Les cantons sont libres de déterminer leurs rapports avec les églises; ils peuvent en particulier et dans le respect de la liberté de conscience et de croyance, en reconnaître une ou plusieurs comme "églises officielles", et se charger par exemple de la rémunération de leurs ministres, les subventionner ou leur permettre de prélever des impôts. La pratique des cantons a été jugée conforme au principe général d'égalité.

²⁵⁰ Décision *Dahlab c. Suisse*, du 15 février 2001, requête n° 42393/98.

²⁵¹ ATF 23 II 1368.

²⁵² L'ancienne Constitution fédérale disposait expressément, en son article 49, alinéa 5: "Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique". Cette disposition n'a pas été reprise textuellement dans la nouvelle Constitution fédérale. Toutefois, on considère que le principe reste valable. A ce sujet, voir: Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, 159.

²⁵³ ATF 119 Ia 178.

²⁵⁴ Voir: H. Plotke, *Schweizerisches Schulrecht*, Berne, éditions Paul Haupt, 1979, chapitre 6.

ARTICLE 9

- 1. Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.***
- 2. 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.***
- 3. Les Parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.***
- 4. Dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.***

1. LA LIBERTE D'EXPRESSION, LA LIBERTE D'OPINION ET LA LIBERTE DE RECEVOIR OU DE COMMUNIQUER DES INFORMATIONS

197. La liberté d'opinion et d'information est expressément consacrée par la Constitution fédérale en son article 16. On rappellera que les articles 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et 19 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques protègent également la liberté d'opinion et d'expression. Cette liberté englobe le droit de se former, d'exprimer et de répandre librement son opinion²⁵⁵. Ces droits sont des droits de la personne et comme tels, toute personne, et par conséquent toute personne appartenant à une minorité nationale, peut s'en prévaloir.

198. Dans le contexte de la démocratie directe, le droit de se former librement une opinion revêt une importance particulière. Le droit de se former une opinion implique le droit de recevoir, sans ingérence de la part de l'Etat et sans considération de frontières, des opinions et des informations, et de s'informer à des sources accessibles à tous²⁵⁶. Il présuppose donc un droit à l'information, puisqu'il est clair que pour pouvoir se forger une opinion, il faut également pouvoir s'informer. Le droit de se former librement une

²⁵⁵ Art. 16, al. 2, Constitution fédérale.

²⁵⁶ Art. 16, al. 3, Constitution fédérale.

opinion interdit ainsi à l'autorité publique d'imposer de quelque manière que ce soit une opinion à un particulier. Aussi le Tribunal fédéral tient-il pour contraire à la liberté d'opinion la création d'une radio ou d'une télévision d'Etat²⁵⁷. On relèvera à cet égard que l'article 17 de la Constitution garantit expressément la liberté des médias. La radio et la télévision font l'objet d'un régime de concession, dont l'octroi relève de l'autorité fédérale. Ce régime, qui déroge aux principes de la libre concurrence, s'explique notamment par le souci de maintenir, dans un petit pays plurilingue, la diffusion de programmes nationaux dans les quatre langues nationales et d'éviter une concentration excessive de ces médias entre les mains de groupes puissants. La radio et télévision doivent présenter fidèlement les événements et refléter équitablement la diversité des opinions. Toute personne qui estime que la radio ou la télévision ont violé leur devoir d'objectivité peut s'en plaindre à une autorité indépendante de recours, puis auprès du Tribunal fédéral, par la voie du recours de droit administratif²⁵⁸. Quant au droit de s'informer à des sources accessibles à tous, notons que la notion de "sources accessibles à tous" n'englobe toutefois pas, sauf règle légale contraire, les actes de l'administration. La jurisprudence en la matière est du reste plutôt restrictive et n'admet un droit à l'information que dans quatre hypothèses²⁵⁹: l'information a été déclarée librement accessible, elle a été livrée librement par l'autorité²⁶⁰, l'exercice d'un droit politique est en jeu ou enfin un individu est personnellement concerné par le document qu'il demande à consulter.

199. De même, la liberté d'expression occupe une place prédominante dans l'ordre constitutionnel suisse, comme le démontre la citation suivante d'un arrêt du Tribunal fédéral: "Mais la liberté d'expression n'est pas seulement, comme d'autres libertés expresses ou implicites du droit constitutionnel fédéral, une condition de l'exercice de la liberté individuelle et un élément indispensable à l'épanouissement de la personne humaine; elle est encore le fondement de tout Etat démocratique: permettant la libre formation de l'opinion, notamment de l'opinion politique, elle est indispensable au plein exercice de la démocratie. Elle mérite dès lors une place à part dans le catalogue des droits individuels garantis par la Constitution et un traitement privilégié de la part des autorités"²⁶¹.

200. Le domaine protégé par la liberté d'expression couvre l'ensemble des "produits" ou messages de la pensée humaine, qu'il s'agisse d'un sentiment, d'une réflexion, d'une opinion, d'une information, etc.²⁶² Toutefois, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la liberté d'expression ne protégerait que des contenus de nature idéale, les déclarations visant principalement un but commercial relevant pour leur part de la liberté économique (article 27 de la Constitution). La Cour européenne des droits de l'homme ne fait pas une pareille distinction; selon elle, le discours commercial est

²⁵⁷ ZBI 1982, p. 222.

²⁵⁸ Art. 93, al. 5, Constitution fédérale. Voir également: Art. 57 ss, Loi fédérale du 21 juin 1991 sur les télécommunications, RS 784.10.

²⁵⁹ Elle est fort critiquée en doctrine, notamment par M. Rossinelli, *Les libertés non-écrites*, Lausanne, Payot, 1987, pp. 163 ss.; et D. Barrelet, *Droit suisse des mass média*, 2^{ème} édition, Berne, Stämpfli, 1984, pp. 44 ss. Relevons toutefois qu'il existe un projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration, en vertu de laquelle chacun pourra, sauf exceptions prévues par la loi, accéder aux documents officiels de l'administration fédérale sans avoir à justifier pour cela d'un intérêt particulier.

²⁶⁰ L'autorité est dans ce cas liée par le principe de l'égalité de traitement. ATF 107 Ia 312.

²⁶¹ ATF 96 I 592.

²⁶² Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, 160.

également protégé par l'article 10 CEDH²⁶³. Cette jurisprudence lie les autorités suisses en ce qui concerne l'interprétation de l'article 10 CEDH et élargit donc au domaine de la publicité commerciale la portée de la liberté des communications, mais elle ne préjuge pas de la faculté du Tribunal fédéral de définir de manière autonome le champ d'application respectif des articles 16 et 27 de la Constitution fédérale²⁶⁴.

201. Tous les moyens propres à établir la communication des messages sont protégés: la parole, l'écrit, la forme artistique ou symbolique (banderoles, badges, etc.). A cet égard, il sied de noter que la liberté d'expression est également la source d'autres droits fondamentaux, par exemple la liberté des médias dont nous avons déjà parlé, la liberté du cinéma, la liberté de l'art, la liberté de la science.

202. La liberté d'expression peut être soumise à certaines restrictions. Conformément aux principes constitutionnels²⁶⁵ ainsi qu'aux articles 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et 19 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, ces restrictions doivent obéir à certaines conditions pour être licites: être fondées sur une base légale, être justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui, être proportionnées au but visé et ne pas violer le noyau intangible des droits fondamentaux. De façon générale, il s'agira d'opérer une pesée, parfois délicate, entre l'intérêt public au maintien de l'ordre et l'intérêt privé de la personne en cause, mais aussi l'intérêt public à la libre expression.

203. Le Code pénal prévoit notamment les restrictions suivantes à la libre expression:

- Interdiction de la dénonciation calomnieuse (art. 303);
- Interdiction de la violation de secrets commerciaux, de secrets relevant du domaine privé, et de secrets de fonction, professionnel ou militaire (art. 162, 179 et 179^{quater}, 320, 321 et 329);
- Interdiction de l'abus du téléphone (art. 179^{septies});
- Interdiction de la provocation publique au crime et à la violence (art. 259);
- Interdiction de l'atteinte à la paix des morts (art. 262) ou aux emblèmes suisses (art. 270);
- Interdiction de la représentation de la violence (art. 135);
- Interdiction de porter atteinte à la liberté de croyance et des cultes (art. 261);
- Interdiction de la discrimination raciale, ethnique ou religieuse (art. 261^{bis});
- Interdiction de l'incitation à la violation de devoirs militaires (art. 276);
- Interdiction de la propagande étrangère subversive (art. 275^{bis});
- Interdiction d'outrager un Etat étranger ou une institution interétatique (art. 296 et 297)²⁶⁶.

204. Il convient d'y ajouter les dispositions protégeant l'honneur (art. 173 et suivants) ou réprimant certaines infractions contre l'intégrité sexuelle, comme la pornographie (art. 197).

²⁶³ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Casado Coca c. Espagne*, du 24 février 1994, Série A, n° 285-A, § 35.

²⁶⁴ A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. II, p. 265. ATF 123 Ia 12, 18; ATF 120 Ib 142, 148.

²⁶⁵ Art. 36, al. 1-4, Constitution fédérale.

²⁶⁶ On relèvera que le Code pénal militaire contient des dispositions équivalentes, tel l'article 98 qui réprime la provocation et l'incitation à la violation de devoirs militaires.

205. Les articles 28 et suivants du Code civil protègent la personnalité contre les atteintes illicites, notamment par voie de presse (droit à réparation, mesures provisionnelles destinées à empêcher l'atteinte, droit de réponse). Dans ce contexte il faut noter que la personne accusée d'une atteinte à l'honneur n'encourt aucune peine si elle démontre que ses allégations étaient vraies ou qu'elle avait des raisons sérieuses de les tenir pour telles (art. 173, al. 2, Code pénal). Les titulaires de la liberté d'expression et de la liberté de la presse sont donc protégés contre des procès abusifs.

206. Les détenus peuvent aussi se prévaloir de la liberté d'expression et du droit de recevoir des informations de sources généralement accessibles, pour autant que l'ordre et la sécurité pénitentiaires n'en soient pas affectés.

207. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'usage du domaine public aux fins de manifester une opinion peut, "s'il dépasse, par sa nature ou son intensité, le cadre habituel"²⁶⁷, être soumis à autorisation préalable par les autorités cantonales ou fédérales, cela même en l'absence de base légale expresse. Celles-ci devront tenir compte des principes de l'égalité de traitement et de la proportionnalité ainsi que de l'ensemble des intérêts en cause, en accordant un poids particulier à ceux qui sont protégés par des droits fondamentaux²⁶⁸.

208. Aucune des restrictions exposées ci-dessus n'est de nature à constituer une discrimination raciale ou une discrimination envers une minorité nationale.

ARTICLE 10

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

²⁶⁷ ATF 105 Ia 93.

²⁶⁸ ATF 107 Ia 294.

1. GARANTIE EN MATIERE LINGUISTIQUE

1.1. Dispositions applicables

209. Au niveau fédéral, la diversité linguistique de la Suisse est prise en considération par la Constitution fédérale. Alors que l'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les *langues nationales* de la Suisse (art. 4); les *langues officielles* de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien (art. 70, al. 1, 1^{ère} phrase). C'est dans ces trois langues que les autorités fédérales communiquent avec les citoyens, avec les cantons et entre elles et que les textes législatifs fédéraux sont publiés. Quant au romanche, il est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche (art. 70, al. 1, 2^{ème} phrase). En outre, la Constitution prohibe toute discrimination en raison de la langue (art. 8, al. 2). Enfin, elle garantit, en son article 18, la liberté de la langue. Ces dispositions sont l'expression du souci d'assurer la liberté linguistique en tant que facette des droits de l'homme, mais aussi de préserver le caractère quadrilingue de la Suisse²⁶⁹.

210. Par ailleurs, plusieurs instruments internationaux ratifiés par la Suisse contiennent des dispositions qui offrent une protection spécifique en matière linguistique. Ainsi, la Suisse est partie à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires²⁷⁰ et à la Convention européenne des droits de l'homme²⁷¹. De même, la Suisse est partie au Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques²⁷², au Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dont les dispositions relatives au droit à l'éducation et aux droits culturels répondent également à un objectif de protection et de promotion des langues minoritaires, et à la Convention relative aux droits de l'enfant, qui prévoit la protection de l'enfant appartenant à une minorité linguistique.

1.2. Liberté de la langue dans l'ordre juridique suisse

211. D'une façon générale, la Constitution fédérale, en son article 18, garantit à toute personne le droit d'utiliser sa langue librement et sans entrave, en privé comme en public, oralement ou par écrit. Cette liberté n'est pas limitée à une aire géographique déterminée, mais appartient au contraire à tout individu, où qu'il se trouve et quelle que soit la langue dans laquelle il s'exprime. La liberté de la langue est une condition d'exercice d'autres libertés, en particulier de la liberté d'expression, de la liberté de la presse et des droits politiques.

²⁶⁹ J.P. Müller, op. cit., p. 140.

²⁷⁰ Nous renvoyons à ce propos au Rapport initial du gouvernement suisse relatif à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

²⁷¹ Art. 5, al. 2, et 6, al. 3, ainsi qu'art. 14, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

²⁷² Art. 26, 27 et 14, al. 3 lit. a et f, Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques.

212. La finalité poursuivie par la liberté de la langue est double: elle vise, d'une part, à favoriser l'épanouissement de la personne humaine en permettant à chacun de s'exprimer dans sa propre langue et, d'autre part, à protéger les minorités linguistiques²⁷³. En Suisse, le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire, en privé comme en public, oralement et par écrit, est considéré comme un principe fondamental de la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. En effet, l'utilisation de la langue minoritaire constitue pour les personnes appartenant à des minorités nationales l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver leur identité. Elle est aussi un moyen pour elles d'exercer leur liberté d'expression.

2. UTILISATION DE LA LANGUE MINORITAIRE DANS LES RELATIONS ENTRE INDIVIDUS

213. La liberté de la langue s'applique en premier lieu aux relations entre individus. Les relations strictement privées forment le noyau dur de la liberté qui est protégé contre toute ingérence des autorités. Dans les relations privées, l'exercice de la liberté n'est soumis à aucune restriction.

214. Des restrictions peuvent être apportées lorsqu'il s'agit de régler la sphère publique des relations entre particuliers, mais seulement aux conditions cumulatives de l'existence d'une base légale, d'un intérêt public prépondérant et du respect du principe de proportionnalité.

3. UTILISATION DE LA LANGUE MINORITAIRE DANS LES RELATIONS AVEC LES AUTORITES ADMINISTRATIVES

215. La liberté de la langue donne le droit aux individus d'utiliser leur langue dans les relations avec l'Etat. Ceux-ci peuvent s'adresser aux services administratifs de la Confédération dans l'une des quatre langues officielles et sont en droit de recevoir une réponse dans la même langue. Par ailleurs, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances peuvent être saisis dans chacune des langues officielles. Chacun peut utiliser l'une de ces langues par écrit, dans les plaidoiries orales et dans ses moyens de preuve. Actuellement, l'utilisation du romanche n'est toutefois pas prévue, au niveau fédéral, pour les procès pénaux²⁷⁴.

²⁷³ G. Malinverni, op. cit., p. 375.

²⁷⁴ Voir: Art. 97, Loi fédérale, du 15 juin 1934, sur la procédure pénale, RS 312.0. Cette situation devrait changer à l'avenir. En effet, en vertu de l'article 70, alinéa 1, de la nouvelle Constitution fédérale, le romanche est reconnu en tant que langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche. Aussi bien le projet de loi sur le Tribunal fédéral que le projet de loi sur la procédure pénale fédérale tiennent compte de cette évolution.

216. Quelques restrictions imposées par le principe de la territorialité des langues et par les principes régissant l'usage des langues officielles au niveau fédéral et cantonal peuvent être apportées à la liberté de la langue. La Suisse, à cet égard, a approuvé la Convention-cadre avec la déclaration suivante:

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

217. Le principe de la territorialité des langues, qui est par ailleurs explicitement consacré par la Constitution fédérale²⁷⁵, vise à garantir la pluralité linguistique de la Suisse²⁷⁶. Selon ce principe, les cantons ont compétence pour déterminer leur(s) langue(s) officielle(s) et doivent tenir compte pour ce faire de la composition linguistique de la population. Plusieurs cantons ont dès lors adopté deux, voire trois langues officielles²⁷⁷. Le principe de la territorialité des langues permet ainsi aux minorités linguistiques de se servir, dans les cantons où elles sont majoritaires, de leur propre langue dans les rapports officiels avec les autorités ou à l'école. Les langues officielles excluent par contre l'usage d'une autre langue nationale dans les relations avec les autorités. Au-delà de la reconnaissance des langues officielles, l'autonomie cantonale en matière linguistique implique la compétence de prendre des *mesures complémentaires* prescrivant l'emploi d'une langue déterminée dans les rapports entre les particuliers et l'Etat²⁷⁸. Les cantons plurilingues peuvent ainsi déléguer aux collectivités publiques décentralisées la compétence de prescrire l'emploi d'une langue dans l'enseignement ou devant les tribunaux²⁷⁹. Toujours en vertu du principe de territorialité, les cantons doivent adopter des mesures visant à sauvegarder l'étendue et l'homogénéité des territoires linguistiques de la Suisse.

4. GARANTIES RELATIVES A L'USAGE D'UNE LANGUE EN MATIERE PENALE

218. 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, et le droit de se défendre dans cette langue est garanti en Suisse notamment par les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 14 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, ainsi que par l'article 31, alinéa 2, de la Constitution fédérale.

219. Ces droits sont garantis, en Suisse, non seulement à toute personne appartenant à une minorité nationale, mais plus généralement à tout individu.

²⁷⁵ Art. 70, al. 2, Constitution fédérale.

²⁷⁶ ATF 122 I 236.

²⁷⁷ A ce sujet, voir les paragraphes 121 et suivants du présent rapport.

²⁷⁸ A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. II, p. 462.

²⁷⁹ Par exemple, le canton des Grisons laisse pour l'essentiel les communes libres de déterminer leur langue administrative et d'enseignement scolaire.

220. Il convient de noter que la Suisse, lors de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, avait formulé une déclaration interprétative indiquant que la gratuité des frais d'un interprète ne libère pas définitivement le bénéficiaire du paiement des frais en résultant. La validité de cette déclaration interprétative ayant été contestée tant par le Tribunal fédéral²⁸⁰ que par la Cour européenne des droits de l'homme²⁸¹, la Suisse a accepté l'article 10, paragraphe 3, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sans déclaration ni réserve²⁸². Précisons que le 24 août 2000, la Suisse a notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe qu'elle retirait ses réserves et déclarations interprétatives relatives à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

ARTICLE 11

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

1. USAGE DU NOM (OU PATRONYME)

221. Le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'utiliser son nom et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle a avant tout pour but d'éviter que des personnes soient contraintes d'abandonner leur nom ou que celui-ci soit modifié de force par les autorités du seul fait qu'il s'agit de personnes appartenant à des minorités nationales, comme cela s'est produit par le passé dans certains pays²⁸³.

²⁸⁰ ATF du 17.12.1991, en la cause *G.F. c. Cour de Justice du canton de Genève*, publié dans la Revue suisse de droit international et de droit européen 2/1992, pp. 486 ss.

²⁸¹ Arrêt *Weber c. Suisse*, du 22 mai 1990, Série A, vol. 177.

²⁸² Voir: Message relatif à la Convention-cadre, FF 1998 1033, 1053, ch. 23.512.

²⁸³ Voir: Message relatif à la Convention-cadre, FF 1998 1033, 1053-1054, ch. 23.52.

222. Ces droits sont garantis en Suisse depuis 1907 par le Code Civil qui dispose que celui dont le nom est contesté peut demander au juge la reconnaissance de son droit²⁸⁴. Celui qui est lésé par une usurpation de son nom peut intenter action pour la faire cesser sans préjudice de dommages-intérêts en cas de faute²⁸⁵. Le gouvernement du canton de domicile peut, s'il existe de justes motifs, autoriser une personne à changer de nom²⁸⁶. Seul les caractères latins sont cependant admis dans les registres de l'état civil²⁸⁷. Rappelons que le droit au nom est également protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

2. REDACTION DES ENSEIGNES ET AUTRES INFORMATIONS DE CARACTERE PRIVE EXPOSEES A LA VUE DU PUBLIC

223. Le droit de présenter dans leur langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé²⁸⁸ exposées à la vue du public découle en Suisse de la liberté de la langue. Ce droit n'empêche toutefois pas de prévoir que de telles inscriptions sont aussi rédigées dans la ou les langues officielles du pays.

224. Les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale tels que la liberté de communication et la liberté de la langue, s'appliquent sans discrimination à toutes les personnes appartenant à une minorité nationale. La garantie de la liberté d'expression comprend le libre choix des moyens d'expression²⁸⁹. Les calicots, badges, drapeaux et insignes, par exemple, représentent de tels moyens d'expression protégés par la loi. Toute restriction des droits fondamentaux doit être fondée sur une base légale spécifique et répondre à des impératifs de protection de l'intérêt public²⁹⁰. Une telle restriction doit en outre être respectueuse du principe de proportionnalité et ne doit pas porter atteinte au noyau intangible des droits fondamentaux²⁹¹. Lorsque le domaine public est utilisé pour la diffusion d'idées, cette liberté peut alors être soumise à autorisation, notamment s'il est prévisible qu'elle atteindra une intensité limitant sensiblement l'utilisation du domaine public par d'autres personnes, s'il importe de coordonner la coexistence d'intérêts divergents ou si la situation implique des dangers considérables pour l'ordre public²⁹². Dans le contexte qui nous préoccupe, il convient également de prendre en compte les restrictions juridiquement admissibles pouvant être contenues dans les règlements cantonaux ou communaux en matière de constructions. Le Tribunal fédéral a été appelé à se pencher sur le cas du règlement de construction d'une commune majoritairement romanche autorisant les enseignes lumineuses uniquement en langue romanche. Un commerçant qui souhaitait faire installer une enseigne lumineuse en italien s'y est opposé. Le Tribunal fédéral a considéré qu'au vu des nombreux périls encourus par la langue romanche, les mesures

²⁸⁴ Art. 29, al. 1, Code civil suisse.

²⁸⁵ Art. 29, al. 2, Code civil suisse.

²⁸⁶ Art. 30, al. 1, Code civil suisse.

²⁸⁷ Art. 40, al. 1, Ordonnance sur l'état civil, du 1er juin 1953, RS 211.112.1.

²⁸⁸ L'expression de "caractère privé" se réfère à tout ce qui ne revêt pas un caractère officiel. Voir: Rapport explicatif, de février 1995, sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, § 69.

²⁸⁹ Art. 10, al. 2, Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques.

²⁹⁰ Art. 36, al. 1 et 2, Constitution fédérale.

²⁹¹ Art. 36, al. 3 et 4, Constitution fédérale. Le noyau intangible des droits fondamentaux en matière de communication est constitué par l'interdiction de la censure.

²⁹² ATF 121 I 279, 282, consid. 2a. Voir aussi: J.P. Müller, op. cit., p. 218.

visant à sauvegarder – tant du point de vue de leur étendue que de leur homogénéité – les zones à majorité romanche pouvaient être considérées comme relevant d'un intérêt public majeur et que, dans le cas concret, l'évaluation minutieuse des intérêts en présence avait permis de conclure à l'existence d'un intérêt prépondérant à l'interdiction des enseignes rédigées dans une langue autre que le romanche²⁹³.

3. TOPONYMES

225. La détermination des noms de lieux relève fondamentalement de la compétence cantonale, voire communale. La Confédération, quant à elle, s'est dotée d'une ordonnance concernant les noms des lieux, des communes et des gares²⁹⁴. On y trouve des dispositions relatives au relevé, à l'orthographe et à la modification des noms des lieux, des communes et des gares. Le principal critère lors du relevé et de la modification de ces noms en est l'exactitude. Dans le canton des Grisons, bien des noms de localité, d'arrondissement et de commune étaient naguère indiqués en allemand dans la région romanche. Les choses ont changé, de sorte que la majorité des arrondissements, communes et localités portent aujourd'hui leur nom authentique.

ARTICLE 12

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

226. Cet article traduit, dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, la philosophie de la Convention-cadre, qui est de promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel. Il complète en ce sens l'article 6, paragraphe 1, de la Convention-cadre²⁹⁵.

227. La promotion de la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion des minorités nationales, tout en favorisant les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes, est l'un des moyens utilisés par la Suisse

²⁹³ ATF 116 Ia 345.

²⁹⁴ Ordonnance du 30 décembre 1970 concernant les noms des lieux, des communes et des gares, RS 510.625.

²⁹⁵ Prière de se référer aux paragraphes 152 et suivants du présent rapport.

pour assurer un équilibre entre l'intérêt légitime des minorités nationales à conserver leur identité et pour intégrer les personnes appartenant à ces minorités dans la société civile afin de renforcer ainsi la cohésion sociale.

228. En Suisse, l'éducation et la formation sont en premier lieu l'affaire des cantons, qui s'efforcent, de diverses manières, de favoriser la compréhension et la tolérance entre les cultures et qui soutiennent les activités entreprises par des particuliers en vue d'une meilleure compréhension interculturelle. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique a souligné que l'école, à tous les niveaux, a le devoir de former les élèves au respect du prochain, à la tolérance entre groupes religieux, ethniques, sociaux et autres et à la paix entre les peuples²⁹⁶. La Confédération soutient, dans le cadre de sa politique de la jeunesse et par le biais de subventions, plusieurs actions dans ce domaine. L'action déployée à ce jour par les communes, les cantons et la Confédération est conforme aux principes de l'article 12 de la Convention-cadre et mérite d'être poursuivie.

229. Concernant l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités, il convient de relever qu'en Suisse, tous les enfants, sans égard à leur nationalité, à leur origine ou à leur sexe, doivent recevoir une instruction suffisante²⁹⁷. La gratuité de l'instruction publique constitue le corollaire du caractère obligatoire de l'instruction primaire publique²⁹⁸, car, autrement, l'obligation ne pourrait être efficacement assurée. Il en va de l'intérêt de chaque individu mais aussi de celui de l'Etat: en particulier, il apparaît important pour la démocratie que la jeunesse grandisse dans l'égalité.

ARTICLE 13

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

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

230. Le droit de fonder une école privée est partiellement garanti par les dispositions de l'article 27 de la Constitution fédérale portant sur la liberté économique. L'étendue de la liberté de créer et de gérer une école privée de langue minoritaire dépend du droit cantonal.

231. Tous les cantons reconnaissent la liberté de créer et de gérer des écoles privées, soit expressément soit implicitement. Sous réserve du respect des prescriptions légales destinées à assurer aux enfants une instruction adéquate et au moins équivalente à celle qui est dispensée dans les écoles publiques et d'une

²⁹⁶ FF 1992 III 265. A noter que la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique est en train d'élaborer de nouvelles recommandations, dans lesquelles elle invite à réformer la coordination de l'enseignement des langues à l'école obligatoire.

²⁹⁷ Art. 62, al. 2, 1^{ère} phrase, Constitution fédérale.

²⁹⁸ Art. 62, al. 2, 2^{ème} et 3^{ème} phrases, Constitution fédérale.

autorisation délivrée par le Département de l'instruction publique du canton concerné, toute personne peut théoriquement dispenser un enseignement privé dans une langue minoritaire.

232. Selon la Constitution fédérale, l'enseignement est gratuit dans les écoles publiques²⁹⁹. Les écoles privées sont libres, pour autant que le droit cantonal ne prescrive rien de contraire, d'exiger un écolage de leurs usagers³⁰⁰.

ARTICLE 14

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

233. L'enseignement des langues a toujours été d'une importance vitale³⁰¹. Toutefois, en vertu des compétences cantonales presque exclusives en matière d'instruction publique, de grands écarts sont apparus entre les cantons. Deux règles généralement admises se sont néanmoins imposées en ce qui concerne l'enseignement des langues à l'école: la langue d'enseignement dans les écoles publiques est la langue officielle du territoire³⁰² et la deuxième langue enseignée est en principe une langue nationale. A ce propos, il convient toutefois de relever que les voix s'élevant pour demander que la deuxième langue enseignée à l'école soit l'anglais (et non plus une langue nationale) se font de plus en plus insistantes dans de nombreux cantons alémaniques.

234. L'encouragement de l'enseignement bilingue constitue un but de la politique en matière d'éducation. Aussi, la Confédération et les cantons sont-ils chargés, dans le cadre de l'élaboration des principes de base pour la mise en œuvre de l'article 70 de la Constitution fédérale, de promouvoir activement la formation bilingue³⁰³. La scolarité bilingue semble fournir une solution adéquate au droit de recevoir un enseignement dans sa propre langue, quel que soit le statut linguistique de la commune concernée.

²⁹⁹ Art. 62, al. 2, 3^{ème} phrase, Constitution fédérale.

³⁰⁰ M. Borghi, op. cit., article 27, note 56.

³⁰¹ De nombreuses interventions parlementaires ont souligné l'importance que revêt, en Suisse, l'enseignement des langues nationales pour la compréhension entre les diverses communautés linguistiques.

³⁰² Dans les cantons unilingues, la langue officielle du canton est la langue de l'enseignement dispensé dans les écoles publiques. B. Wilson, La liberté de la langue des minorités dans l'enseignement, Bâle, Genève, Munich, Helbing & Lichtenhahn/ Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 169-170.

³⁰³ Voir: Postulat Robert (92.455), du 18 décembre 1992: Promotion de l'éducation bilingue.

En particulier, l'enseignement bilingue offre une solution flexible pour les régions bilingues et constitue toujours plus une méthode propre à la région rhéto-romane, permettant tout à la fois de répondre aux besoins d'une population bilingue et de promouvoir le romanche. L'enseignement bilingue favorise l'épanouissement de la personnalité et l'élimination de l'intolérance et de la discrimination en raison de la langue. Cette forme est parfaitement compatible avec le principe de la territorialité³⁰⁴. L'enseignement bilingue est aussi un moyen approprié pour accroître l'efficacité de l'apprentissage des langues et pour compléter d'autres formes d'enseignement des autres langues. Les mesures de promotion de l'enseignement bilingue se sont multipliées, notamment dans les cantons plurilingues, ce qui représente une contribution importante à la compréhension interculturelle des minorités nationales en Suisse³⁰⁵.

ARTICLE 15

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

1. PARTICIPATION DES MINORITES NATIONALES A LA VIE CULTURELLE, SOCIALE ET ECONOMIQUE

235. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique³⁰⁶ est garantie en Suisse à tout individu par la Constitution fédérale, par les Constitutions cantonales ainsi que par les instruments internationaux auxquels la Suisse est partie, tels que la Convention européenne des droits de l'Homme, le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques et le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

236. Une analyse des droits garantis par ces différents instruments juridiques n'est pas possible dans le cadre du présent rapport. Il sied cependant de relever que le catalogue de ces droits bénéficie à "tout individu" et que par conséquent, toute personne appartenant à une minorité en est également titulaire. Dans les faits, la participation des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique est favorisée par une vie associative très développée en Suisse.

³⁰⁴ B. Wilson, op. cit., p. 283.

³⁰⁵ Notons qu'à la fin des années quatre-vingts, quelques projets pilotes ont débuté dans les cantons bilingues. Il existe déjà des gymnases à Zurich, Fribourg, Bienne, Thoun, Sion, Sierre et Neuchâtel qui offrent un enseignement amenant à la maturité portant la mention "bilingue". Par ailleurs, des échanges par classes ou demi-classes et l'enseignement de certaines disciplines dans la deuxième langue ont progressivement été introduits dans plusieurs écoles à la frontière linguistique et entre les différentes régions linguistiques.

³⁰⁶ Pour obtenir des informations plus complètes et plus détaillées sur les droits économiques, sociaux et culturels en Suisse, voir: Rapport initial du gouvernement suisse sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

2. PARTICIPATION DES MINORITES NATIONALES AUX AFFAIRES PUBLIQUES

237. Concernant les affaires publiques, il est important de relever que le système fédéraliste suisse assure la représentation au sein des institutions fédérales des minorités établies dans une région déterminée et confère une autonomie organisationnelle aux cantons et aux communes. Il représente donc un moyen privilégié de satisfaire aux objectifs de l'article 15 de la Convention-cadre. Les instruments de démocratie directe permettent également aux minorités nationales de se faire entendre et de défendre leurs intérêts propres.

2.1. Représentation des minorités dans les organes centraux de l'Etat

238. En premier lieu, la protection des minorités est assurée par leur représentation dans les organes centraux de l'Etat. Non seulement le Parlement fédéral³⁰⁷, mais encore le Conseil fédéral³⁰⁸ et le Tribunal fédéral³⁰⁹ sont composés de manière à représenter les diverses composantes de l'Etat suisse.

239. Concernant le Parlement fédéral, grâce au système de répartition des 200 sièges du Conseil national, les petits cantons ont droit dans tous les cas à un siège au moins³¹⁰. D'autre part, la composition du Conseil des Etats favorise nettement les petits cantons qui disposent de deux représentantes ou représentants au même titre que les grands. Ces représentantes ou représentants sont par ailleurs généralement élus de telle manière que les différentes composantes du canton, par exemple les deux confessions ou les deux principales tendances politiques soient représentées³¹¹. A noter que, dans l'idée de renforcer la compréhension entre communautés linguistiques et de sensibiliser la Suisse aux problèmes spécifiques des minorités, le Parlement a décidé de tenir sa session de printemps 2001 dans le canton du Tessin, et non pas comme il est d'usage à Berne. Dans le même esprit, le Parlement avait, en 1993, tenu sa session d'automne en Suisse romande.

240. Quant au Conseil fédéral, une règle non écrite veut que sur les sept membres du collège, les minorités romande et italienne soient représentées par au moins deux Conseillères ou Conseillers fédéraux. Selon une autre règle non écrite, observée depuis 1959, les quatre principaux partis politiques se partagent les sept fauteuils gouvernementaux selon une formule, dite magique, qui attribue, respectivement, deux sièges à trois d'entre eux et un siège au quatrième. Ces quatre partis, dits gouvernementaux, représentent environ 80% des forces politiques du Parlement³¹².

³⁰⁷ Voir: paragraphes 44 et suivants du présent rapport.

³⁰⁸ Voir: paragraphes 39 et suivants du présent rapport.

³⁰⁹ Voir: paragraphes 48 et suivants du présent rapport.

³¹⁰ Art. 149, al. 4, Constitution fédérale.

³¹¹ Voir: G. Malinverni, op. cit., pp. 360-361.

³¹² Voir: G. Malinverni, op. cit., pp. 361-362.

241. Enfin, en ce qui concerne le Tribunal fédéral, sa composition reflète les diverses tendances politiques et confessionnelles de la Suisse et les juges sont élus de manière à ce que toutes les régions du pays soient représentées³¹³.

2.2. Protection des minorités dans le cadre de l'autonomie organisationnelle des cantons

242. En deuxième lieu, la protection des minorités est également réalisée en Suisse grâce à l'autonomie des cantons pour tout ce qui a trait à leur propre organisation³¹⁴. Il n'est pas possible de décrire ici en détail tous les domaines qui relèvent de la compétence des cantons et qui assurent une représentation équitable des minorités, mais il convient tout de même de mentionner les suivants: institutions cantonales (corps électoral cantonal, Parlement cantonal, Gouvernement cantonal, tribunaux cantonaux), organisation des communes et droits politiques (éligibilité, référendum cantonal et initiative populaire).

2.3. Protection des minorités dans le cadre de l'élaboration, de l'adoption et de l'application du droit

243. En troisième lieu, il convient de noter que la participation des minorités est assurée tant au niveau de l'élaboration que de l'adoption et de l'application du droit.

244. Au niveau de l'élaboration du droit, il est de règle, par exemple, de consulter ou d'associer les organisations représentatives des différentes minorités nationales à l'élaboration des projets législatifs, en particulier ceux qui les concernent.

245. Au niveau de l'adoption du droit, on peut noter, par exemple, que l'exigence de la double majorité du peuple et des cantons pour les révisions constitutionnelles et l'adoption de textes législatifs prévoyant l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, permet à une minorité de faire échec à un projet accepté par la majorité³¹⁵. De même, l'exercice du droit de référendum autorise les minorités nationales à combattre l'adoption d'une législation qui leur déplairait en exigeant que celle-ci fasse l'objet d'un scrutin populaire³¹⁶. Enfin et surtout, il sied de rappeler que le droit d'initiative permet à une minorité de la population (religieuse, linguistique ou autre, pour autant qu'elle parvienne à récolter les signatures de 100'000 citoyennes et citoyens), de proposer, au niveau constitutionnel, une réglementation qui lui serait favorable³¹⁷.

³¹³ Ibid., p. 362.

³¹⁴ Art. 3 et 43, Constitution fédérale.

³¹⁵ Art. 140, al. 1, lit. a et b, et 142, al. 2, Constitution fédérale.

³¹⁶ Art. 141, al. 1, Constitution fédérale.

³¹⁷ Art. 138 et 139, Constitution fédérale. Voir également: art. 160, Constitution fédérale.

246. Enfin, pour ce qui est de la mise en œuvre du droit fédéral, elle ressort en principe de la compétence des cantons³¹⁸. Dans l'exercice de cette compétence, la Confédération doit leur laisser une marge de manœuvre aussi large que possible et tenir compte de leurs particularités³¹⁹. De plus, les cantons jouissent également d'une certaine autonomie en matière législative et judiciaire. Aussi, la prise en compte des intérêts des minorités nationales et leur représentation équitable est-elle susceptible d'être assurée dans le cadre de cette autonomie, que ce soit pour l'application du droit fédéral, l'adoption d'une nouvelle législation, ou encore pour l'administration de la justice.

ARTICLE 16

Les Parties s'abstiennent 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.

247. A teneur de l'article 53 de la Constitution fédérale, la Confédération protège l'existence et le statut des cantons, ainsi que leur territoire. Premièrement, toute modification du nombre de cantons ou de leur statut est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés ainsi qu'au vote du peuple et des cantons. Deuxièmement, toute modification du territoire d'un canton est également soumise à l'approbation du corps électoral concerné, puis est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Quant à la rectification des frontières cantonales, elle se fait par convention entre les cantons.

248. Il suit de cette réglementation qu'en Suisse, toute modification des limites des circonscriptions administratives en vue de limiter la jouissance de droits et libertés découlant de la Convention-cadre est prohibée. Une modification des limites d'une circonscription en vue de l'accession d'une minorité à l'autonomie³²⁰ est par contre possible. Il existe en Suisse un exemple, celui du canton du Jura.

249. En 1815, les districts du Jura, dont la population francophone était - et demeure - majoritairement catholique, furent rattachés au canton de Berne, à majorité protestante et alémanique.

250. Cette minorité désirait devenir un canton indépendant. Mais il fallait pour cela amputer le canton de Berne d'une partie de son territoire. En 1970, la population de ce canton accepta l'organisation, dans les districts jurassiens, de plébiscites pouvant éventuellement aboutir à la création d'un nouveau canton. Trois plébiscites furent donc successivement organisés.

³¹⁸ Art. 46, al. 1, Constitution fédérale.

³¹⁹ Art. 46, al. 2, Constitution fédérale.

³²⁰ G. Malinverni, op. cit., pp. 372 ss.

251. Lors du premier, le 23 juin 1974, la population des sept districts jurassiens du canton de Berne se prononça pour la création d'un nouveau canton. Afin de délimiter ses frontières, le deuxième plébiscite, du 16 mars 1975, permit de demander à chacun des districts s'il voulait se séparer ou demeurer rattaché au Canton de Berne. Les trois districts du Nord optèrent pour la séparation, les quatre du Sud pour le maintien du *statu quo*. Enfin, le troisième plébiscite, organisé en octobre 1975, permit à huit communes se trouvant à la limite des districts du Nord et du Sud de se prononcer pour le rattachement au nouveau canton, tandis que six d'entre elles exprimèrent leur volonté de demeurer bernoises.

252. Afin d'accueillir, au sein de la Confédération, un nouveau venu, il fallait encore l'accord de la majorité du peuple et des cantons suisses. Celui-ci fut donné lors d'un référendum constitutionnel organisé le 25 septembre 1978. Une majorité de 82% des électeurs et tous les cantons votèrent en faveur de la création du nouveau canton du Jura. L'objet de la votation consista à modifier l'article 1^{er} de la Constitution fédérale, qui contient la liste des cantons suisses.

253. A titre d'exemple de changement de l'appartenance cantonale d'un territoire, on peut citer le rattachement du Laufonnais au canton de Bâle-Campagne.

254. La question de l'appartenance cantonale du Laufonnais, qui a divisé les habitants de la vallée pendant de longues années, a émergé dans le sillage de la création du canton du Jura. Dans le contexte des plébiscites jurassiens, le district bernois de Laufon s'était en effet réservé le droit d'opter pour le rattachement à l'un des cantons voisins (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure). Après avoir exprimé leur préférence pour l'option d'un rattachement au canton de Bâle-Campagne dans le cadre du scrutin de 1980, les citoyens du Laufonnais ont, en septembre 1983, rejeté le projet de traité d'admission dans le canton de Bâle-Campagne qui leur était soumis en votation. En décembre 1988, le Tribunal fédéral a ordonné une répétition du vote en raison de l'intervention massive au moyen de fonds publics du gouvernement bernois dans la campagne qui avait précédé les votations³²¹. Le 12 novembre 1989, 51,7% des citoyens du Laufonnais (le taux de participation était de 93,6%) se sont prononcés en faveur du projet de traité d'admission et donc pour le rattachement au canton de Bâle-Campagne. Le résultat de ce second vote a lui aussi été porté devant le Tribunal fédéral, mais sans succès³²². Une fois que les citoyens du canton de Bâle-Campagne ont également dit oui au rattachement du Laufonnais à leur canton, le peuple et l'ensemble des cantons suisses se sont, le 26 septembre 1993, à leur tour prononcés en faveur de l'arrêté fédéral sur le rattachement du Laufonnais au canton de Bâle-Campagne. Le Laufonnais est partie intégrante du canton de Bâle-Campagne depuis le 1er janvier 1994³²³.

³²¹ ATF 114 Ia 427.

³²² ATF 117 Ia 41.

³²³ U. Häfelin et W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4^{ème} édition, Zurich, Schulthess, 1998, n° 236.

255. Concernant finalement le changement de canton d'une commune, l'article 53, alinéa 3, de la nouvelle Constitution fédérale a introduit à cet égard une modification de taille par rapport au droit antérieur³²⁴. En effet, la modification du territoire d'un canton doit certes toujours être soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés. La sanction du constituant n'est cependant plus nécessaire. Seule l'approbation de la modification territoriale par l'Assemblée fédérale, sous la forme d'un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif, est désormais requise³²⁵.

ARTICLE 17

- 1. Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres Etats, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel.***
- 2. Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national qu'international.***

256. Cet article contient deux engagements importants pour le maintien et le développement de la culture des personnes appartenant à des minorités nationales et pour la sauvegarde de leur identité, telle qu'elle est envisagée par l'article 5 de la Convention-cadre. Le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières nationales ainsi que le droit de participer aux activités des organisations non gouvernementales nationales ou internationales sont fondés pour une large part sur les paragraphes 32.4 et 32.6 du Document de la réunion de Copenhague de l'OSCE sur la dimension humaine. Elles ne font qu'explicitier des droits qui découlent des libertés d'expression et d'association, qui sont garanties en Suisse par le droit constitutionnel, la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques.

³²⁴ Sous l'empire de l'ancienne Constitution en effet, la doctrine et la jurisprudence dominantes considéraient que la cession d'une commune entière au canton voisin n'était pas une simple correction de frontière dépourvue de toute dimension politique. Aussi l'approbation du peuple et des cantons avait une valeur constitutive aussi dans le cas du changement de l'appartenance cantonale d'une commune, de sorte que la procédure ne différait pas fondamentalement de celle qui devait être respectée lors de la fondation d'un canton, ou du changement de l'appartenance cantonale d'une région. La commune bernoise de Vellerat a ainsi rejoint le canton du Jura le 1er juillet 1996, après que le peuple et les cantons y eurent donné leur aval. Voir: U. Häfelin und W. Haller, op. cit., n° 219.

³²⁵ A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, op. cit., vol. I, p. 317.

ARTICLE 18

¹ **Les Parties s'efforceront de conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats, notamment les Etats voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.**

² **Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière.**

257. Cette disposition encourage les Etats Parties à conclure, là où des situations particulières le justifient, des accords bilatéraux et multilatéraux pour la protection des minorités nationales. Cette voie doit permettre aux Etats, en s'inspirant des principes de la Convention-cadre, de trouver des solutions "sur mesure" aux problèmes spécifiques rencontrés. Il s'agit là d'un moyen important pour apaiser ou pour éviter les différends entre Etats liés à la question des minorités nationales. Renvoi peut être fait ici aux différents accords conclus par la Suisse dans ce sens³²⁶.

258. L'article 18 de la Convention-cadre stimule également la coopération transfrontalière et correspond à cet égard à la politique du Conseil fédéral, telle qu'elle est définie dans son rapport du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère³²⁷. A cet égard, on peut relever que la Suisse a adhéré à d'autres instruments – comme la Convention de Madrid du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ou l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 entre le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux – qui ont, entre autres, pour but de favoriser un développement économique et social plus harmonieux des régions frontalières. A noter en outre que la coopération transfrontalière est du ressort des cantons, qui la pratiquent avec le soutien de la Confédération, notamment dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG.

ARTICLES 19 à 32

259. Les dispositions relatives à d'éventuelles dérogations aux principes de la Convention-cadre (art. 19) ainsi qu'à l'interprétation et à l'application de cette dernière (art. 20 à 23) n'appellent aucun commentaire particulier. Il en va de même pour les dispositions relatives au mécanisme de contrôle destiné à la surveillance de la mise en œuvre de la Convention-cadre par les Parties (art. 24 à 26) et pour les dispositions finales (art. 27 à 32).

³²⁶ Voir: paragraphe 78 du présent rapport.

³²⁷ Rapport du Conseil fédéral, en date du 7 mars 1994, sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, FF 1994 II 604.