



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

**Commentaires du Gouvernement suisse
sur le cinquième avis du Comité consultatif
de la Convention-cadre du Conseil de
l'Europe pour la protection des minorités
nationales**

Juin 2023

Sommaire

1.	Introduction et remarques d'ordre général	1
2.	Commentaires au sujet des recommandations pour action immédiate	3
3.	Commentaires au sujet d'autres recommandations	5
4.	Recommandations du Comité consultatif relatives à la participation	9
4.1	Participation en général.....	9
4.2	Mesures en rapport avec la pandémie de COVID-19.....	9
5.	Recommandations du Comité consultatif se rapportant aux minorités linguistiques	10

1. Introduction et remarques d'ordre général

La Suisse a ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (ci-après « Convention-cadre ») en 1998. Pour la Suisse, la Convention-cadre est entrée en vigueur le 1^{er} février 1999.

Pour être reconnue comme minorité nationale, une communauté doit remplir tous les critères énoncés dans la déclaration interprétative que la Suisse a annexée à sa ratification de la Convention-cadre. Ce groupe de personnes doit ainsi être numériquement inférieur au restant de la population du pays ou d'un canton, avoir la nationalité suisse, entretenir des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et être animé de la volonté de préserver ensemble ce qui fait son identité commune, notamment sa culture, ses traditions, sa religion ou sa langue.

Sont reconnues comme minorités nationales en Suisse :

- les minorités linguistiques au niveau national, à savoir les communautés francophone, italophone et romanche à l'échelle nationale, et les minorités linguistiques au niveau cantonal, à savoir les francophones dans le canton de Berne et les germanophones dans les cantons de Fribourg et du Valais ;
- les Yéniches et les Sinti/Manouches, nomades ou sédentaires, ainsi que
- les membres de la communauté juive en Suisse.

Le 1^{er} octobre 2021, la Suisse a présenté au Comité consultatif de la Convention-cadre son cinquième rapport sur la mise en œuvre de la Convention-cadre (combiné avec le huitième rapport périodique sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires). Lors de sa 78^e réunion plénière du 13 février 2023, le Comité consultatif a adopté son cinquième Avis sur la Suisse, qui a été remis à la représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe le 27 février 2023. La Suisse y est invitée à présenter ses commentaires sous forme écrite d'ici au 28 juin 2023. Ces commentaires sont adressés au Comité consultatif du Conseil de l'Europe au nom du Conseil fédéral, qui est responsable des affaires extérieures et du respect des engagements internationaux de la Suisse. Bon nombre de domaines, comme l'aménagement du territoire ou l'éducation, relèvent cependant de la compétence des cantons, qui sont dès lors responsables de la mise en œuvre de la Convention-cadre dans ces domaines. En conséquence, les cantons ont été associés au processus d'élaboration des commentaires.

Les commentaires de la Suisse ont été rédigés par la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en collaboration avec les entités suivantes de l'administration fédérale : Office fédéral de la culture (OFC), Service de lutte contre le racisme (SLR), Office fédéral de la statistique (OFS), Office fédéral de la justice (OFJ), Office fédéral de la police (fedpol), Office fédéral de la communication (OFCOM), Délégation fédérale au plurilinguisme et Services linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale. La Commission fédérale contre le racisme (CFR), qui est une commission extraparlamentaire et indépendante, a elle aussi été consultée. Les cantons, de même que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), ont également tous été invités à donner leur avis. Ont aussi été consultées les communes et les villes, par l'intermédiaire des associations qui les représentent, de même que la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ».

Tout comme le cinquième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, les présents commentaires ont été rédigés ou traduits dans les quatre langues nationales : en français, en allemand, en italien et en romanche. Le cinquième avis du Comité consultatif, qui a été remis à la Suisse en français et en anglais, a également été traduit dans les quatre langues nationales par l'administration fédérale. Tous les documents sont publiés sur le site Internet du DFAE.

Du 2 au 6 mai 2022, la Suisse a reçu la visite d'une délégation du Comité consultatif. Cette visite a été organisée en coordination avec le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui a adopté son huitième rapport d'évaluation sur la Suisse le 30 juin 2022.

Durant leur visite, les membres de la délégation ont eu l'occasion de rencontrer des représentants et représentantes des différentes minorités ainsi que des communautés linguistiques régionales ou minoritaires à Coire, à Fribourg et à Berne. À Coire, dans le canton des Grisons, la délégation s'est entretenue avec des représentants des autorités cantonales grisonnes, notamment avec la *Promozion da la cultura dal Grischun* à l'Office de la culture. Toujours à Coire, elle a aussi rencontré le responsable de l'*Osservatorio Linguistico della Svizzera italiana OLSI*. Par la suite, la délégation a eu un échange de vues avec les autorités des cantons bilingues de Berne et de Fribourg. Accompagné par des représentants de l'Office fédéral des routes (OFROU), de l'Office fédéral de la culture (OFC) et de la

Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, la délégation s'est en outre rendue à Wileroltigen, dans le canton de Berne, où est prévue une aire de transit pour les gens du voyage étrangers, ainsi qu'à Thoune-Allmendingen, toujours dans le canton de Berne, où elle a pu visiter une aire de transit en service. La délégation s'est aussi entretenue de questions en rapport avec la scolarisation des enfants des gens du voyage avec la directrice des services sociaux de la Ville de Berne.

Elle a par ailleurs eu l'occasion de rencontrer différents membres de l'administration fédérale s'occupant directement de la protection des minorités et des groupes minoritaires. Il s'agissait là de collaborateurs ou de collaboratrices de la Direction du droit international public (DDIP), de l'Office fédéral de la culture (OFC), de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et du Service de lutte contre le racisme (SLR) ainsi que de la Déléguée fédérale au plurilinguisme. Ces rencontres avaient pour but de permettre aux membres de la délégation du Comité consultatif de se faire une idée concrète et précise de la situation des minorités nationales et d'autres communautés en Suisse.

Lors de sa visite en Suisse, le Comité consultatif a ainsi pu avoir des échanges directs avec les autorités à tous les niveaux, avec des représentants des différentes minorités et des locuteurs des langues régionales ou minoritaires ainsi qu'avec d'autres acteurs de la société civile et a donc eu l'occasion de se procurer de manière transparente toutes les informations nécessaires à son évaluation.

La Suisse accorde une grande importance à la protection et à la promotion des droits fondamentaux des groupes minoritaires. En conséquence, la protection des droits des minorités est l'une des quatre priorités de la politique extérieure en matière de droits de l'homme fixées par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dans ses Lignes directrices sur les droits de l'homme 2021-2024.

Pour souligner cette importance, Ignazio Cassis avait défini la diversité des langues, des cultures et des opinions en Suisse comme l'une des priorités de sa présidence en 2022. Finalement, la protection des minorités est aussi un élément qui entre dans les travaux de la Suisse dans le cadre des priorités fixées pour le Conseil de sécurité de l'ONU.

Forte de la conviction que le respect du principe de non-discrimination et la participation non discriminatoire des minorités nationales à toutes les activités de la société, y compris à la vie politique, contribuent à la stabilité sociale et politique ainsi qu'à la prospérité d'un pays, la Suisse ne peut donc que réitérer son attachement à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et souligner la nature indéfectible de son engagement.

La Suisse a pris connaissance du cinquième Avis du Comité consultatif relatif à la Suisse avec une grande attention. Les constatations détaillées et circonstanciées du Comité consultatif montrent qu'il a examiné avec soin la situation des minorités en Suisse et qu'il a pu se faire une image globale de l'engagement de la Suisse en faveur des droits des minorités, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. Les recommandations adressées à la Suisse témoignent de la considération qu'inspirent la tradition constitutionnelle suisse et la coexistence des différentes communautés linguistiques, culturelles et religieuses. Elles tiennent compte des positions de la Confédération et des cantons ainsi que des organisations intéressées.

La Suisse apprécie la nature constructive de sa coopération avec les organes du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Afin de poursuivre avec succès le dialogue sur les meilleurs moyens de protéger et de promouvoir les minorités nationales, il est à la fois utile et nécessaire de procéder, avec les organes compétents, à une analyse des résultats obtenus à la lumière des recommandations du Comité consultatif et d'engager, le cas échéant, des mesures de mise en œuvre additionnelles. Conformément à la suggestion du Comité consultatif, il est donc prévu d'entamer un dialogue sur les suites à donner aux recommandations contenues dans le cinquième Avis, comme cela avait déjà été fait dans le cadre du quatrième cycle.

Les commentaires qui suivent se rapportent aux recommandations pour action immédiate ainsi qu'à quelques autres recommandations du Comité consultatif.

2. Commentaires au sujet des recommandations pour action immédiate

Le Comité consultatif exhorte les autorités à réviser leur législation afin d'assurer la pleine mise en œuvre du principe de non-discrimination et d'accès égal aux droits pour les personnes appartenant aux minorités nationales. La législation devrait inclure une définition claire de la discrimination directe et indirecte, de même qu'une liste complète des motifs proscrits de discrimination (recommandation pour action immédiate selon ch. 11 et 62).

La Constitution fédérale de la Confédération suisse contient explicitement une interdiction de toute discrimination. L'opportunité d'introduire une loi antidiscriminatoire générale a déjà été étudiée à plusieurs reprises. Dans l'étude sur la nécessité d'une telle loi qui avait été commandée par l'administration fédérale, les experts consultés ont recommandé expressément d'y renoncer. Leur argumentation : la discrimination est un phénomène d'une complexité telle qu'un seul texte de loi ne suffirait pas (cf. Centre suisse de compétence pour les droits humains CSDH, L'accès à la justice en cas de discrimination, rapport de synthèse, Berne, juillet 2015). Le Parlement et le Conseil fédéral sont d'avis que les instruments législatifs en vigueur offrent une protection efficace contre la discrimination. L'approche choisie, qui consiste à codifier l'interdiction de la discrimination par secteurs, permet de trouver la réponse institutionnelle la plus adaptée à chaque domaine spécifique (p. ex. égalité entre hommes et femmes ou égalité des personnes en situation de handicap). En cas de besoin, ces mesures sectorielles peuvent être adaptées ou élargies. Actuellement, le Conseil fédéral examine ainsi l'opportunité d'une extension des instruments de protection dans le secteur du droit privé, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice.

La protection contre la discrimination est l'un des domaines d'encouragement couverts par les programmes d'intégration cantonaux (PIC). Outre la sensibilisation des institutions à ce sujet, il est notamment prévu de renforcer le soutien par des personnes compétentes ainsi que l'accès aux services de conseil. Les PIC, qui résultent d'une convention entre la Confédération et les cantons et qui sont mis en œuvre depuis 2014, sont l'équivalent d'un plan d'action national de lutte contre la discrimination tel qu'il est recommandé par les institutions internationales.

Le Comité consultatif exhorte les autorités à tous niveaux à augmenter le nombre d'aires de séjour, de passage et de transit, en concertation avec les parties prenantes concernées, y compris les communautés en question (recommandation pour action immédiate selon ch. 12 et 100)

La Suisse partage l'avis du Comité consultatif selon lequel le nombre des aires de séjour doit être augmenté. Malgré les efforts déployés à tous les niveaux, il n'a pas été possible, à ce jour, d'aménager suffisamment de nouvelles aires destinées aux Yéniches et aux Sinti / Manouches ayant un mode de vie itinérant. L'aménagement du territoire est en premier lieu une tâche cantonale. Les compétences de la Confédération dans ce domaine se limitent à l'établissement des règles de principe. La Confédération peut soutenir les efforts des cantons et des communes en subventionnant (à raison de 50 % des frais totaux au plus) la construction ou la rénovation d'aires d'accueil destinées aux Yéniches et Sinti / Manouches suisses. Elle peut aussi encourager les projets de sensibilisation afin d'augmenter l'acceptation des nouvelles aires. Des ressources additionnelles ont été mises à disposition à cet effet pour 2023 et 2024. Elle fournit en outre un gros effort de réseautage et de conseil pour faire avancer la planification d'aires supplémentaires. L'organisme qui joue un rôle-clé dans ce contexte est la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses. En mars 2023, elle a publié un manuel réalisé avec le soutien des Offices fédéraux de la culture (OFC) et du développement territorial (ARE) (cf. Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, Manuel pour la planification, la construction et l'exploitation des aires de séjour, le passage et de transit pour les Yéniches, Sintés et Roms, Berne, mars 2023). Ce manuel contient de bons exemples ainsi que les normes à respecter dans le cadre de la recherche, de la construction et de l'exploitation d'aires d'accueil. Il a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des Yéniches, des Sinti / Manouches et des Roms itinérants.

Les activités de la Confédération sont inspirées des mesures et des objectifs définis dans le Plan d'action « Yéniches, Manouches, Roms » publié en 2016, qui couvre différents domaines de la vie courante (aires, éducation, affaires sociales, culture) et qui est toujours d'actualité. La Confédération est tributaire de la participation des cantons et des communes, notamment pour la création de nouvelles aires d'accueil. Il est prévu que ce plan d'action soit l'objet d'une procédure de suivi. Certains éléments-clés du plan d'action ont été repris dans le message culture 2021-2024. L'urgence de la création d'aires d'accueil y est ainsi relevée. Durant la période en cours du message culture, la Confédération a dès lors redoublé d'efforts pour soutenir financièrement les cantons et les communes en vue de la mise à disposition d'aires d'accueil supplémentaires (cf. Office fédéral de la culture, Guide pratique concernant les demandes de soutien à la création d'aires d'accueil pour les Yéniches et les Manouches suisses, Berne 2023). Actuellement, les aides financières de la Confédération en faveur d'aires de séjour et de

transit pour les Yéniches et les Manouches suisses sont assurées par le biais des fonds prévus dans le cadre du message culture 2021-2024.

La promotion et la coordination au niveau national des places d'accueil pour les gens du voyage étrangers – généralement des Roms – se révèlent plus compliquées et n'en sont qu'à leurs tout débuts. Ces aires dites « de transit » ont fait l'objet d'une planification d'aménagement, réalisée avec la participation de membres de plusieurs gouvernements cantonaux. Cette planification en est à l'état de projet (printemps 2023).

La création de nouvelles aires d'accueil est une tâche complexe et de longue haleine. Le canton de Genève, par exemple, a inscrit le besoin d'espaces appropriés dans son plan directeur en 2013 déjà. L'exiguïté du territoire cantonal et la rareté des terrains qui en résulte représentent toutefois des facteurs complexes qui rendent la mise à disposition d'aires adéquates infiniment difficile. En 2022, un site prometteur a été identifié sur le territoire de la commune d'Avully. De gros travaux de planification sont maintenant nécessaires à la réalisation du projet, qui devra aussi être approuvé par les autorités législatives du canton et de la commune, sans compter que le droit de référendum existe aux deux niveaux. Le canton du Tessin étudie lui aussi la possibilité d'aménager une aire de séjour à l'intention des ressortissants suisses ayant un mode de vie itinérant. Avant de pouvoir concrétiser ce projet, il doit toutefois attendre l'aboutissement de la procédure administrative nécessaire. Ces exemples illustrent les raisons du peu de progrès réalisés ces dernières années : raréfaction des terrains appropriés, opposition politique, complexité des processus de planification.

Le Comité consultatif exhorte les autorités à accroître leurs efforts pour lutter contre toutes les formes de racisme et d'intolérance, y compris l'antitsiganisme, l'antisémitisme, le racisme antimusulman et anti-Noirs. Les autorités devraient également entreprendre davantage d'actions pour endiguer la prolifération des discours de haine dans les médias sociaux, en collaboration étroite avec les fournisseurs de services internet et les populations les plus affectées par ces discours (recommandation pour action immédiate selon ch. 13 et 121).

La Suisse considère la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, contre la xénophobie et les discours de haine comme un devoir permanent. Les nombreuses activités des différents offices fédéraux, mais aussi des cantons, des communes et des villes, contribuent à la mise en œuvre d'une politique de sensibilisation et de prévention systématique.

En réaction à la prolifération des discours de haine et du racisme sur Internet, le Service de lutte contre le racisme (SLR) a, en 2020, créé un nouvel axe prioritaire et soutient depuis lors, à l'image d'autres services de la Confédération comme l'Office fédéral de la communication (OFCOM), des projets spécifiquement dirigés contre le racisme et l'antisémitisme en ligne. Depuis 2021, un groupe de travail interdépartemental se penche sur la question et la Commission fédérale contre le racisme (CFR) met à disposition la plateforme de signalement des discours de haine racistes sur Internet www.reportonline racism.ch.

En réponse à une initiative parlementaire, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) travaille actuellement à la rédaction d'un rapport dont le but est d'identifier les mesures et les moyens de lutte contre les discours de haine ainsi que, le cas échéant, les lacunes à combler. Ce rapport sera publié au mois de septembre 2023.

Sur la base de différentes études, le Conseil fédéral a, le 5 avril 2023, chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), d'élaborer, en collaboration avec l'Office fédéral de la justice (OFJ), de nouvelles dispositions légales réglementant les plateformes de communication. Le projet de loi est attendu en mars 2024.

Le Comité consultatif exhorte l'ensemble des autorités cantonales à inclure et intensifier l'enseignement de l'histoire rom, yéniche et sinti / manouche dans leurs programmes et manuels scolaires, y compris le rappel des victimes roms, yéniches et sinti / manouches de l'Holocauste. L'enseignement des actes perpétrés par la Fondation Pro Juventute devrait également être intégré dans les programmes et les manuels scolaires (recommandation pour action immédiate selon ch. 14 et 174).

L'histoire des Roms, des Yéniches et des Sinti / Manouches – y compris celle des victimes roms, yéniches et sinti / manouches de l'holocauste – mais aussi la souffrance causée par l'œuvre d'entraide « Les enfants de la grand-route », font partie intégrante de l'identité suisse. Elles révèlent sa complexité et témoignent d'époques de persécution, mais aussi de l'admission des fautes commises. La transmission des connaissances à ce sujet revêt donc une grande importance. Même si la Confédération n'a qu'une fonction subsidiaire dans l'accomplissement de cette tâche, elle participe au

développement de modules d'enseignement ou de projets de cours modèles, le but étant de les rendre accessibles aux écoles pour une utilisation plus large. L'Office fédéral de la culture a ainsi assuré une bonne partie du financement d'un support didactique paru récemment en allemand sous le titre « Jenische, Sinti, Roma – Zu wenig bekannte Minderheiten in der Schweiz ». Ce document a été réalisé par le groupe de travail Yéniches, Manouches, Roms en collaboration avec la HEP de Zurich («Jenische, Sinti, Roma – Zu wenig bekannte Minderheiten in der Schweiz, Münster, Zürich, 2023»). Une version destinée aux régions italophones de la Suisse est prévue. L'introduction et la dernière partie du document seront modifiées afin de tenir compte de la situation spécifique de ces minorités en Suisse italienne.

Afin d'encourager le corps enseignant à traiter cette thématique, le Centre d'information et de documentation IDES de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a constitué un dossier intitulé « Mémoire de l'Holocauste et prévention des crimes contre l'humanité : contexte et ressources pour l'enseignement ». L'objectif de ce dossier est de fournir des indications utiles et de refléter les activités de l'éducation en Suisse qui entrent dans ce champ thématique. La dernière actualisation des instruments pédagogiques rappelant l'Holocauste et le génocide commis contre les Roms date de janvier 2023.

La mise en œuvre au niveau cantonal peut être éclairée par l'exemple du canton des Grisons : l'actuel plan d'étude 21 et plusieurs instruments pédagogiques destinés aux différents niveaux d'apprentissage y prévoient l'enseignement de l'histoire de minorités religieuses et culturelles. La réflexion sur la thématique de l'Holocauste est un contenu obligatoire du plan d'étude. L'analyse critique des « mesures de coercition à des fins d'assistance » est un sujet qui est traité dans différents supports didactiques et qui est aussi intégré dans la formation des adultes ou la formation professionnelle. Le canton des Grisons souligne toutefois qu'il n'est pas facile, pour les écoles, de traiter ces sujets en adéquation avec le niveau d'apprentissage des élèves et compte tenu des recommandations spécifiques.

Récemment – pour citer un autre exemple – le canton de Berne a lancé un projet intitulé « Le symbole commémoratif bernois », qui s'articule autour de cinq sous-projets mis en œuvre en étroite collaboration avec les communes, les autorités scolaires ainsi que les organisations religieuses et en interaction avec les victimes et les personnes concernées ; les cinq volets du projet ont pour but d'inciter à une réflexion critique sur le chapitre douloureux des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux. Le matériel didactique élaboré dans ce cadre vise à sensibiliser les jeunes à la justice et à l'injustice sociale, notamment à travers des rencontres avec des victimes et d'autres personnes concernées.

3. Commentaires au sujet d'autres recommandations

Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à mener un dialogue constructif avec les personnes et communautés qui ont exprimé leur intérêt à bénéficier de la protection de la Convention-cadre, telles que les personnes appartenant à la communauté rom en Suisse. Ce dialogue pourrait être axé sur une approche article par article de la Convention-cadre, en fonction des souhaits exprimés par les représentants de ces communautés (recommandation selon ch. 15 et 40).

La requête de deux organisations demandant la reconnaissance des Roms suisses comme minorité nationale au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été étudiée avec soin par le Conseil fédéral. Dans le cadre de cet examen, il a notamment cherché à déterminer si le critère des liens de longue date avec la Suisse était rempli. Les autorités compétentes mandatées à cet effet ont consulté des historiens, des sociologues et des ethnologues ainsi qu'une médiatrice spécialisée dans les rapports avec les gens du voyage afin de mieux comprendre les liens historiques des Roms avec la Suisse. Contrairement à ce qui ressort du Cinquième avis du Comité consultatif, la charge de la preuve du lien avec la Suisse est partagée et n'incombe donc pas exclusivement aux requérants. Il est cependant ressorti de l'examen de la requête que les critères pour une telle reconnaissance n'étaient pas remplis. Le Conseil fédéral tient néanmoins à souligner que les Roms font partie intégrante de la société suisse, indépendamment de la question de leur reconnaissance comme minorité nationale. La Confédération a pris différentes mesures dans ce sens au cours de ces dernières années et se réjouit donc que le Comité consultatif ait reconnu ces efforts continus.

Les autorités suisses sont disposées à poursuivre leur dialogue avec les représentants de la communauté rom en Suisse et à se pencher sur leurs besoins, notamment à la lumière des dispositions en vigueur de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à poursuivre l'amélioration de leur méthode de recensement et à prendre les mesures nécessaires pour développer des méthodes appropriées de collecte de données en assurant la mise en œuvre du droit de libre identification lors de la mise à jour des registres de la population. Les autorités devraient élaborer des méthodes permettant d'obtenir des informations sur le nombre effectif de personnes appartenant aux minorités nationales (recommandation selon ch. 16 et 48).

À titre de remarque préliminaire, il importe de relever que les enquêtes par échantillonnage mentionnées dans le Cinquième avis (ch. 41) sont réalisées à l'échelle fédérale et non au niveau cantonal.

Le recensement de la population suisse est régi par la législation en vigueur (loi du 22 juin 2007 sur le recensement fédéral de la population [RS 431.112], loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes [RS 431.02] et loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données [LPD ; RS 235.1]). Le système est conçu de telle sorte que certaines minorités ou petits groupes de la population puissent être reconnus par le biais de la langue ou de la religion. Comme le Comité consultatif l'a précisé à juste titre dans son Cinquième avis, ces informations sont les seules données recueillies dans le cadre du recensement qui se rapportent à certaines caractéristiques des minorités nationales. Au moyen d'une enquête structurelle annuelle, certains groupes comptant jusqu'à 140 personnes peuvent être identifiés avec une précision acceptable. Grâce à des données groupées sur 3 ou 5 ans, il est même possible d'identifier des groupes de 50, voire de 30 personnes, avec une précision acceptable.

Le fait que la Suisse ne collecte pas de données relatives à l'appartenance à des groupes de population particulièrement exposés au racisme dans le cadre de sa statistique publique a déjà été critiqué par d'autres organismes internationaux ainsi que par des organisations de défense des victimes. En réponse à ces critiques, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a, de concert avec le Service de lutte contre le racisme SLR, soumis cette pratique à l'avis d'un expert. Celui-ci est parvenu à la conclusion que la collecte de données relatives à l'appartenance à une « race » ou à un groupe de population exposé à la discrimination n'était pas envisageable pour la statistique publique suisse, et cela tant pour des raisons relevant des droits fondamentaux (dans le cas des relevés obligatoires) que pour des raisons techniques. Le recours à des variables concernant l'appartenance ethnique, les antécédents migratoires ou même la nationalité, ne constitue pas non plus une solution, puisqu'aucune d'entre elles ne décrit les groupes de population vulnérables de manière exhaustive. Pour disposer de données sur ces groupes, il faut par conséquent continuer à combiner de multiples sources (statistique publique, données d'organisations privées, enquêtes quantitatives et recherches qualitatives) (cf. Données statistiques sur l'égalité de traitement et la discrimination selon l'origine et les caractéristiques ethnoculturelles, État des lieux et possibilités de la statistique publique et de la recherche scientifique en Suisse, 18.12.2019, <https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/frb/commandes-et-publications/daten-zu-gleichbehandlung.html>).

Les autorités suisses ne partagent pas l'inquiétude que le Comité consultatif a exprimée dans son Cinquième avis quant à la fiabilité des méthodes de recensement pour l'identification de petits groupes de population appartenant à des minorités nationales. Les résultats du relevé structurel suisse, qui fournit des informations sur la langue, reflète les indications faites par les personnes interrogées de la même manière que tous les autres recensements réalisés à travers le monde. S'agissant de la minorité romanche, les résultats du relevé structurel peuvent être qualifiés de bons. Pour l'ensemble de la Suisse, le nombre estimé des personnes parlant le romanche est de 44 354 ± 1 861 (4 %) (regroupement des données de 2016-2020).

Le recensement tel qu'il est pratiqué en Suisse permet d'indiquer l'appartenance à une ou à plusieurs minorités par le biais des réponses aux questions sur la langue et sur la religion. Si une personne n'indique qu'une seule langue, c'est son choix et il n'est pas admissible, statistiquement, d'en conclure à une discrimination. Les membres des minorités qui se sentent désavantagés ou discriminés ne sont pas toujours enclins à fournir aux autorités des informations véridiques sur leur origine et leur identité. Cela ressort du rapport cité plus haut (page 14).

La méthode actuelle de recensement appliquée en Suisse est donc suffisamment précise pour permettre l'identification des minorités par le biais de la langue et de la religion. Comme le recensement en Suisse repose sur une combinaison de données administratives et d'enquêtes par échantillonnage et comme le relevé structurel est obligatoire, la qualité des données collectées peut être qualifiée de bonne. Il est néanmoins possible que certains groupes de la population ne fournissent pas d'informations précises relatives à leur appartenance à une minorité.

Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre les mesures nécessaires, en concertation avec les parties concernées, afin que l'institution nationale des droits de l'homme (INDH) soit pleinement conforme aux Principes de Paris. Il recommande aux autorités de confier en particulier à cette institution un mandat de traitement des plaintes, et de la doter de pouvoirs d'investigation appropriés et de ressources suffisantes (recommandation selon ch. 18 et 68).

En octobre 2021, le Parlement a adopté le projet de création d'une institution nationale des droits de l'homme (INDH) en Suisse (loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme). L'INDH prend la forme d'une corporation de droit public (« association de droit public »). Les travaux préparatoires nécessaires à la création de l'INDH, notamment l'élaboration d'un projet de statuts et la convocation de l'assemblée constitutive, ont été confiés à un groupe de travail, qui a siégé à intervalles réguliers à partir du mois d'avril 2022. Cet organisme était constitué de représentants et de représentantes de la société civile et de l'économie, des autorités fédérales, de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et des commissions consultatives extraparlimentaires du Conseil fédéral. L'objectif du groupe de travail était de permettre à l'INDH d'être créditée du statut A au sens des Principes de Paris. Les critères comme le mandat de l'INDH, sa composition, ses méthodes de travail ou son indépendance, ont été dûment pris en compte par le groupe de travail. L'assemblée constitutive a eu lieu le 23 mai 2023.

Conformément aux dispositions de la loi sur laquelle repose l'INDH, le mandat de l'institution est inspiré des Principes de Paris. Les tâches que la loi lui attribue sont les suivantes :

- information et documentation,
- recherche,
- conseil,
- promotion du dialogue et de la coopération,
- éducation aux droits de l'homme et sensibilisation,
- échanges au niveau international.

L'INDH n'exerce par contre pas de fonction de surveillance ou de médiation individuelle, car il importe non seulement de respecter la délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons, mais aussi d'éviter les recouvrements avec les mandats de différentes autres instances de médiation. L'idée d'un mécanisme individuel a par conséquent été rejetée par le Conseil fédéral, le Parlement et les cantons. Selon les Principes de Paris, l'examen de plaintes individuelles par l'institution représente simplement une option et non une condition contraignante.

Dans les nouvelles dispositions légales, il est prévu que le Conseil fédéral soumette au Parlement un projet de financement de l'INDH sous la forme d'un crédit-cadre pour une durée de quatre ans. Il est précisé dans le message que l'INDH sera soutenue financièrement par la Confédération à raison d'un million de francs par année. Il s'agit toutefois là d'un montant de référence, qui peut être adapté par le Parlement. Il est prévu que les frais d'infrastructure de l'INDH, notamment les frais liés aux locaux, à l'informatique et à la traduction, soient pris en charge par l'ensemble des cantons.

Le Comité consultatif appelle les autorités à faire usage de la législation existante afin d'engager des poursuites efficaces contre l'affichage en public de symboles faisant la propagande et l'apologie du nazisme et de criminaliser expressément cette pratique (recommandation selon ch. 20 et 132).

L'interdiction de l'utilisation de symboles nazis en public est une question qui est actuellement étudiée par le Parlement suisse, notamment dans le contexte de différentes interventions parlementaires. Chargé de se pencher sur le sujet, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a rédigé un rapport dans lequel il fait le point sur la situation juridique actuelle quant à la punissabilité de l'utilisation de symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence, il rapporte les appréciations des représentants de la pratique concernant la nécessité de légiférer et il expose les avantages et les inconvénients des diverses options juridiques possibles si l'on voulait interdire l'utilisation de ces symboles. Dans ce rapport, publié en décembre 2022, l'OFJ est parvenu à la conclusion qu'une interdiction de l'utilisation de symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence est en principe possible, mais que la création d'une nouvelle norme se heurterait à d'importants obstacles juridiques et rédactionnels (cf. Office fédéral de la justice, Interdiction des symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence, Rapport sur la situation juridique et les solutions possibles pour mettre en œuvre une interdiction, avec leurs avantages et leurs inconvénients, 15 décembre 2022, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74503.pdf>).

Lors de sa session spéciale de mai 2023, le Conseil national s'est penché sur deux interventions dans ce domaine (motion Binder-Keller « Condamnation ferme du Troisième Reich. Interdire sans exception les symboles nazis dans l'espace public » ; motion 21.4046 Rüegger « Interdire l'utilisation de symboles extrémistes, terroristes et islamistes »). En réponse à cette dernière, le Conseil fédéral a estimé que

l'introduction de nouvelles dispositions pénales n'était pas nécessaire. Le 2 mai 2023, la motion 21.4046 Rügger a été retirée par son auteur et le 4 mai 2023, la motion 21.4354 Binder-Keller a été adoptée par le Conseil national. La Commission des affaires juridiques du Conseil national a donné suite à une autre initiative parlementaire toujours en suspens (Initiative parlementaire 21.524 Barrile « Interdiction d'utiliser en public des symboles extrémistes, racistes ou faisant l'apologie de la violence ». L'initiative sera maintenant étudiée par la Commission des affaires juridiques du Conseil des États. En réponse à l'autre intervention parlementaire, la Commission des affaires juridiques du Conseil national travaille sur un projet de loi spéciale (Initiative parlementaire 23.400 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national « Interdiction par une loi spéciale de l'utilisation en public de symboles nazis »).

Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les mesures prévues concernant les crimes de haine soient effectivement appliquées afin que les infractions de ce type visant des personnes appartenant à des minorités nationales et à d'autres communautés présentes en Suisse soient mieux enregistrées, qu'elles fassent l'objet d'une enquête policière et que leurs auteurs soient dûment poursuivis (recommandation selon ch. 21 et 133).

Le Conseil fédéral a annoncé le 5 avril 2023 qu'il préparait de nouvelles dispositions légales afin de réglementer les grandes plateformes de communication. Il entend en particulier obliger les grandes plateformes de communication à être plus transparentes ainsi qu'à désigner un point de contact et un représentant juridique en Suisse. Il estime par ailleurs que les utilisateurs doivent pouvoir signaler les appels à la haine, les représentations de la violence ou les menaces et que les plateformes doivent être tenues d'examiner ces signalements et d'informer les utilisateurs du résultat. Les plateformes doivent aussi, selon lui, revoir la suppression de contenus ou le blocage de comptes si les utilisateurs le demandent. De plus, les grandes plateformes doivent assurer la création et le financement de services internes de traitement des réclamations et d'un organe de conciliation indépendant suisse. Indépendamment de ces nouvelles dispositions prévues, l'existence d'éléments de haine dans le contexte de crimes concrets peut toujours être prise en compte par le juge dans le cadre de la fixation de la peine.

Le Comité consultatif encourage les autorités à intensifier leurs efforts pour lutter contre les crimes de haine, y compris la collecte de données ventilées, en tenant compte notamment des motifs des auteurs (recommandation selon ch. 134).

Depuis 2009, la Statistique policière de la criminalité (SPC), qui est fondée sur des principes d'enregistrement et d'analyse uniformes, fait état de toutes les infractions pénales enregistrées par la police en Suisse ainsi que du taux d'élucidation de ces infractions. Depuis 2021, les données relatives à l'art. 261^{bis} du Code pénal (CP) publiées permettent de différencier entre les infractions de discrimination commises pour des motifs comme l'appartenance raciale, ethnique ou religieuse, et celles qui sont motivées par l'orientation sexuelle. Il importe de relever que les possibilités de classer statistiquement les délits de haine dans la Statistique policière de la criminalité sont très restreintes, étant donné que les motifs des délits ne s'y trouvent généralement pas enregistrés. Au moment du relevé statistique des données par la police, ces motifs ne peuvent d'ailleurs le plus souvent pas être déterminés clairement.

Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à soutenir la production d'émissions de télévision et de radio visant à promouvoir les cultures, les traditions et l'histoire des personnes appartenant aux minorités yéniche et sinti / manouche, en étroite concertation avec leurs représentants. Les autorités devraient également organiser des actions de sensibilisation auprès des personnes appartenant aux minorités yéniche et sinti / manouche concernant le mécanisme existant de plaintes et de surveillance du contenu des médias qui relève du Conseil suisse de la presse (recommandation selon ch. 22 et 145).

Il appartient aux autorités fédérales de créer les conditions générales dont la radio et la télévision ont besoin pour remplir leur mandat constitutionnel au sens de l'art. 93, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.). Précisé dans la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV), ce mandat demande notamment à la SSR de promouvoir la compréhension, la cohésion et l'échange entre les différentes parties du pays, les communautés linguistiques, les cultures et les groupes sociaux, en tenant compte des particularités du pays et des besoins des cantons (art. 24, al. 1, lit. b, LRTV) ; cf. aussi art. 3, al. 4, concession de la SSR). De plus, l'autonomie dont bénéficient les diffuseurs garantit que nul ne peut exiger d'eux qu'ils diffusent des productions ou des informations déterminées (art. 6, al. 3, LRTV ; cf. aussi art. 93, al. 3, Cst.). La SSR ne peut donc être obligée que de manière de très générale à tenir compte des minorités dans les contenus qu'elle transmet.

Dans le cadre de son encouragement du cinéma, l'Office fédéral de la culture OFC soutient des projets qui contribuent à la diversité de l'offre de films suisses ou de coproductions. Il a ainsi récemment soutenu un documentaire programmé dans les cinémas et dans différents festivals qui traite du sujet mentionné dans la recommandation (« Ruäch – un voyage dans l'Europe yéniche »).

Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales et cantonales à maintenir leur soutien à la production audiovisuelle et à la presse écrite tant en italien qu'en romanche dans le canton des Grisons (recommandation selon ch. 146).

L'encouragement des médias en langue italienne ou romanche dans le canton des Grisons reste un enjeu majeur en matière de protection des minorités et contribue au renforcement de l'identité ainsi qu'au maintien et au développement de ces langues, ce qui est important notamment pour la diaspora. L'encouragement par la Confédération est réglé au moyen de conventions de prestations. Les crédits nécessaires à cet effet sont fixés par le Parlement dans le cadre de ses délibérations sur le message culture 2025-2028.

4. Recommandations du Comité consultatif relatives à la participation

4.1 Participation en général

Dans certaines de ses recommandations, le Comité consultatif demande aux autorités d'associer plus étroitement les représentants des minorités nationales aux affaires qui les concernent (cf. Recommandations au ch. 17 et 63, 19 et 87, 23 et 205, 101 et 206).

Comme elle l'a expliqué dans son rapport combiné d'octobre 2021, la Suisse offre, à tous les échelons institutionnels, de nombreuses opportunités de participation à la vie politique. Au niveau fédéral, les associations représentant les minorités ont la possibilité d'être entendues durant la phase préliminaire de la procédure législative. Le message culture 2025-2028, par exemple, dans lequel sera fixée la stratégie d'encouragement des cultures yéniche et sinti / manouche, sera ainsi présenté dans le cadre d'une procédure de consultation publique. Les organisations représentant les Yéniches et les Sinti / Manouches seront elles aussi invitées à donner leur avis dans ce contexte, ce qui permettra d'en savoir plus sur leurs besoins en vue d'une promotion efficace de leur culture et de leur histoire.

Comme il en a été fait mention dans le rapport combiné, certains cantons ont créé un service spécifiquement destiné aux gens du voyage, conformément aux recommandations du Comité des Ministres. Encore récemment, un service de ce type a été créé par le canton de Berne. Ces organismes cantonaux fonctionnent comme médiateurs entre les Yéniches, les Manouches et les Roms ayant un mode de vie itinérant et les autorités cantonales, les communes ainsi que toutes les parties intéressées. Ils sont aussi un point de contact pour toutes les questions relatives au mode de vie itinérant dans le canton.

Les différentes recommandations que le Comité consultatif a émises sur le thème de la participation touchent encore différents autres aspects. La fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » souligne dans ce contexte qu'une participation efficace des minorités contribue de manière essentielle à la cohésion sociale et à la cohabitation pacifique. La possibilité de mettre en œuvre ces recommandations devra cependant être examinée soigneusement par les services compétents aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Si certaines questions relatives à la représentation des communautés minoritaires, telles qu'elles ont notamment été posées par le canton des Grisons, devront être étudiées, il importe de tenir compte des ressources disponibles et des besoins en personnel – comme l'a relevé le canton de Zurich – mais aussi de déterminer si la participation doit être limitée aux minorités nationales reconnues en Suisse, comme cela a été indiqué par le canton du Tessin.

S'agissant de la question de la participation, le canton de Neuchâtel relève encore une fois que si la procédure législative relative à la *Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN)* mentionnée dans le Cinquième avis n'a pas été précédée d'une procédure de consultation publique, il y a bien eu, avant l'adoption de la loi, des échanges avec différents représentants des communautés nomades.

4.2 Mesures en rapport avec la pandémie de COVID-19

Dans le contexte des mesures destinées à atténuer les conséquences socioéconomiques de la pandémie de COVID-19 qui ont été prises spécifiquement à l'intention des membres des communautés yéniche et sinti / manouche, le Comité consultatif demande aux autorités d'évaluer ces mesures en

collaboration étroite avec les minorités concernées et de remédier aux défauts identifiés (cf. recommandation selon ch. 88).

Comme cela a été relevé dans le rapport combiné, les gens du voyage, en particulier les Yéniches et les Sinti / Manouches qui vivent en Suisse, ont été particulièrement touchés par la crise du COVID-19. Leur mode de vie nomade a été rendu très difficile, en particulier au début de la pandémie, en raison de la fermeture de certaines aires d'accueil officielles et d'interdictions régionales d'exercer leurs activités professionnelles itinérantes. Dès mars 2020, la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » et l'Office fédéral de la culture (OFC) avaient émis des recommandations adressées à toutes les autorités cantonales et communales responsables d'aires destinées aux gens du voyage afin d'atténuer les effets de la crise sur ces groupes de population et d'introduire des mesures de protection sur ces sites. Le Conseil fédéral avait ensuite expressément prévu dans son *Ordonnance 2 COVID-19* que les aires d'accueil pour les gens du voyage devaient rester ouvertes, à condition qu'un plan de protection contre le virus soit appliqué. En accord avec la Confédération, la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » avait établi un tel plan de protection et l'avait mis à la disposition des cantons et des responsables d'aires de séjour à partir du 15 mai 2020. De plus, les Yéniches, les Sinti / Manouches et les Roms exerçant une activité professionnelle indépendante ont eu droit à des indemnités pour perte de gains. En collaboration avec une organisation yéniche et avec le soutien financier d'autorités et d'organismes de bienfaisance, un service a été mis en place pour dispenser des conseils en cas de difficultés économiques et apporter une aide financière.

La Confédération et les cantons ont fait faire différentes évaluations des mesures prises pour atténuer les difficultés causées par la pandémie de COVID-19, notamment des mesures de soutien adoptées dans le domaine de la culture. Ces évaluations n'étaient pas spécialement focalisées sur la situation des Yéniches et des Sinti / Manouches. Dans le cadre du service de conseil qu'elle avait mis en place, la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » a cependant relevé certaines failles dans le système ainsi que la vulnérabilité de nombreuses personnes ayant un mode de vie itinérant. En conséquence, un service permanent de conseil social a été créé auprès de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » au début de 2022. Pour l'instant, son financement est assuré pour une durée de quatre ans. Après environ une année d'activité, il apparaît que ce service a un taux de fréquentation élevé et qu'il est bien accepté.

5. Recommandations du Comité consultatif se rapportant aux minorités linguistiques

Bon nombre de recommandations émises par le Comité consultatif sont déjà réalisées dans la pratique. Il appartient ainsi, par exemple, à la Chancellerie fédérale de déterminer en accord avec la chancellerie d'État du canton des Grisons et la *Lia Rumantscha* les informations devant être traduites en romanche (recommandation selon ch. 152). La Confédération soutient aussi l'enseignement en romanche dans le canton des Grisons et dans le reste de la Suisse ainsi que le développement de maturités bilingues incluant l'italien et de supports pédagogiques en italien et en romanche (recommandation selon ch. 193). Par ailleurs, elle encourage aujourd'hui déjà l'usage de la langue italienne dans l'enseignement sur la base de la loi sur les langues (recommandation selon ch. 215).

La promotion ou le renforcement du plurilinguisme dans l'administration fédérale, notamment à travers l'objectif d'une représentation équitable des communautés linguistiques (romanche et italophone surtout) ainsi que l'amélioration des compétences linguistiques des personnes employées par la Confédération (recommandation selon ch. 151 et 214) répondent aux objectifs stratégiques 2020-2023 du Conseil fédéral pour la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral se réjouit donc du fait que le Comité consultatif ait relevé avec satisfaction les efforts continus des autorités fédérales.

S'agissant de la recommandation du Comité consultatif relative aux minorités germanophones (recommandation selon ch. 216), la Suisse y a répondu dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (8^e cycle). Elle a aussi expliqué pourquoi elle la rejetait. La Suisse éclairera une nouvelle fois sa position à ce sujet dans le rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de la Charte des langues régionales ou minoritaires qu'elle devra présenter sous peu.