



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la culture OFC

Groupe de travail
**« Amélioration des conditions de vie nomade et
promotion de la culture des Yéniches, des
Manouches et des Roms »**

Rapport et plan d'action

Berne, 21.12.2016

Résumé

En ratifiant la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, la Suisse a reconnu en 1995 les Yéniches et les Manouches de nationalité suisse, qu'ils soient nomades ou sédentaires, comme minorités nationales. Par-là, elle s'est engagée à favoriser l'instauration de conditions qui permettent à ces minorités de conserver et de développer leur culture. Malgré l'engagement des organisations soutenues par la Confédération, la situation des minorités concernées ne s'est pas améliorée sensiblement au cours des dernières années et décennies, en particulier pour ce qui est du nombre d'aires de séjour et de passage et de l'acceptation des minorités par le reste de la société.

En 2014, Yéniches et Manouches ont attiré l'attention sur la gravité de la situation et ont porté plusieurs revendications sur la place publique. Plusieurs interventions parlementaires ont fait écho à ces revendications. A l'automne 2014, le Département fédéral de l'intérieur a institué un groupe de travail à qui il donnait pour mission d'analyser les défis auxquels les minorités itinérantes sont aujourd'hui confrontées. Le groupe de travail devait traiter non seulement des questions liées aux aires de séjour et de passage mais également des lacunes à combler dans les domaines de la formation et des prestations sociales ainsi que des possibilités de promouvoir la culture et l'identité des communautés yéniches, manouches et roms.

L'objectif stratégique consistant à améliorer les conditions de vie des Yéniches, des Manouches et des Roms peut être formulé en ces termes : il faut des conditions cadre qui permettent aux Yéniches, aux Manouches et aux Roms d'avoir un mode de vie qui soit en accord avec leur culture. Les Yéniches, les Manouches et les Roms sont reconnus comme faisant partie intégrante de la diversité culturelle de la Suisse.

Cinq domaines d'action ont été retenus : aires d'accueil, formation, questions sociales, culture et identité, interface entre Etat et représentants des intéressés :

- Pour ce qui est des **aires d'accueil**, il s'agit premièrement de mener un travail de sensibilisation et d'information en vue de favoriser la compréhension de la population pour le mode de vie itinérant et de contribuer à vaincre les préjugés et les peurs. Il faut deuxièmement prendre en compte les besoins des minorités dans l'aménagement du territoire. Les tâches et les responsabilités incombant aux autorités et aux administrations cantonales, communales (et éventuellement aussi régionales) doivent être clairement définies dans les plans directeurs cantonaux, avec échéanciers à la clé. Il faut troisièmement améliorer l'infrastructure des emplacements existants et créer de nouveaux emplacements. La création d'aires de séjour et d'aires de passage doit s'inscrire dans une stratégie globale élaborée par le canton. Leur gestion et leur entretien doivent être garantis sur le long terme (en principe par la commune).

La question des d'aires de transit pour les groupes venant de l'étranger sur les grands axes autoroutiers concerne plus directement la Confédération. Les cantons peuvent ainsi se concentrer sur la création d'aires de séjour et de passage de petite et de moyenne dimension, qui sont majoritairement utilisées par les Yéniches et les Manouches suisses. Avec cette répartition des tâches, chaque échelon contribue à l'amélioration de la situation.

- Dans le domaine de la **formation**, nous sommes confrontés à deux défis : d'une part, il faut concilier droit à l'éducation et droit de pratiquer un mode de vie traditionnel nomade ; d'autre part, l'histoire et la culture des minorités yéniches, manouches et roms sont des thèmes qui doivent être abordés à l'école. Dans le domaine scolaire, la Confédération n'a qu'une marge de manœuvre limitée en ce qui concerne les contenus et les modes d'enseignement mais elle peut en revanche contribuer au développement d'unités ou de projets pilotes d'enseignement.
- Pour ce qui est des questions de **culture et d'identité**, deux éléments sont au centre des préoccupations des organisations et des représentants des Yéniches, des Manouches et des Roms, qui revendiquent d'une part une meilleure reconnaissance formelle de leur statut de minorités, et d'autre part une meilleure perception et une meilleure visibilité dans le reste de la population.

- Dans le domaine **social**, le mode de vie des gens du voyage doit être pris en compte de manière adéquate dans la pratique des autorités en charge des affaires sociales. Les personnes qui n'ont pas d'adresse de domicile permanent n'entrent souvent pas dans les schémas de fonctionnement des systèmes sociaux. Il convient par conséquent de les informer de leurs droits et de leur donner accès à une offre de conseil à bas seuil.
- La **fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »** doit tenir plus efficacement son rôle d'interface entre les représentants des intéressés et l'Etat. Ses tâches, ses structures et ses méthodes de travail doivent être adaptées de manière à lui permettre de mieux remplir la fonction pour laquelle elle a été conçue.

Un plan d'action a été établi sur la base des discussions du groupe de travail, qui prévoit des mesures qui sont en principe du ressort de la Confédération, essentiellement l'Office fédéral de la culture et la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ». Les mesures peuvent être mises en œuvre dans le cadre des possibilités financières existantes. Le Parlement a prévu à cet effet une augmentation des moyens de 250 000 francs par an lors du débat sur le message culture pour les années 2016 à 2020 (total des moyens à disposition : 720 000 francs par an). Les éventuelles dépenses supplémentaires pour la création d'aires de transit par la Confédération ne sont pas comprises dans cette somme.

Ces mesures permettront de réaliser des progrès ces prochaines années. Mais pour que les choses changent fondamentalement, il faut une action conjointe et responsable de tous les niveaux de l'Etat et de toutes les organisations de la société civile, qui doivent œuvrer ensemble à la réalisation des objectifs fixés.

1	Introduction	5
1.1	Contexte.....	5
1.2	Institution d'un groupe de travail.....	6
1.3	Composition et mode de fonctionnement du groupe de travail	7
2	Informations de base	8
2.1	Les Yéniches, les Manouches et les Roms en Suisse.....	8
2.2	Reconnaissance des Yéniches et des Manouches suisses.....	9
2.3	Reconnaissance des Roms	10
2.4	Soutien de la Confédération.....	11
2.5	Cadre légal.....	12
2.5.1	Droit international.....	12
2.5.2	Droit national.....	14
2.5.3	Aménagement du territoire	14
3	Plan d'action	16
3.1	Plan d'action de la Confédération.....	16
3.2	Amélioration des conditions de vie des Yéniches, des Manouches et des Roms – Cinq priorités.....	16
3.3	Aires d'accueil.....	17
3.3.1	Défis	17
3.3.2	Objectif	18
3.3.3	Recommandations du groupe de travail	18
3.3.4	Mesures de la Confédération.....	19
3.4	Domaine de l'éducation	21
3.4.1	Enjeux	21
3.4.2	Objectif	21
3.4.3	Recommandations du groupe de travail	22
3.4.4	Mesures de la Confédération.....	22
3.5	Domaine culture et identité	23
3.5.1	Enjeux	23
3.5.2	Objectif	23
3.5.3	Recommandations du groupe de travail	24
3.5.4	Mesures de la Confédération.....	24
3.6	Domaine de l'action sociale	26
3.6.1	Enjeu « mode de vie des gens du voyage ».....	26
3.6.2	Objectifs	26
3.6.3	Recommandations du groupe de travail	26
3.6.4	Mesures prises par la Confédération.....	27
3.7	Nouveau positionnement de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ».....	28
3.7.1	Situation actuelle et défis	28
3.7.2	Objectif	29
3.7.3	Mesures	29
4	Perspectives	30
4.1	Limites de la mise en œuvre	30
4.2	Monitoring	30
	Glossaire	31
	Annexe 1: Membres du groupe de travail	33
	Annexe 2: Recommandations du groupe de travail	

1 Introduction

1.1 Contexte

On estime que près de 30 000 personnes d'origine yéniche vivent actuellement en Suisse, auxquelles s'ajoutent quelques centaines de Manouches (nommés « Sinti » en allemand) de nationalité suisse. Entre 2000 et 3000 membres de ces minorités ont un mode de vie itinérant : en hiver, ils vivent en un lieu fixe (aire de séjour), tandis que du printemps à l'automne ils rendent visite à leurs clients en se déplaçant d'une aire de passage à l'autre. Les personnes ayant un mode de vie itinérant ont les mêmes droits et devoirs que les membres de la population sédentaire (par ex. les droits de vote et d'éligibilité, l'assujettissement à l'impôt, le service militaire, etc.).

Outre les personnes susmentionnées, quelque 80 000 Roms résident en Suisse, dont la majorité en provenance de différents pays des Balkans depuis les années 1970. Tous mènent une existence sédentaire et s'abstiennent souvent de faire part de leur appartenance à une minorité. Par ailleurs, en été, quelques centaines de Roms et de Manouches, en majorité établis en Allemagne, en France ou en Italie, parcourent la Suisse, séjournant dans le pays pendant quelques semaines.

En ratifiant la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995¹, la Suisse a reconnu les « gens du voyage » suisses (c'est-à-dire les Yéniches et Manouches de nationalité suisse, qu'ils soient nomades ou sédentaires) comme minorités nationales. Par là, elle s'est engagée à favoriser l'instauration de conditions permettant à ces minorités de conserver et de développer leur culture. De plus, par son adhésion à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992², la Suisse s'est obligée à promouvoir la langue yéniche.

En 2006, le Conseil fédéral a constaté, dans son rapport « Création d'aires de séjour et de transit pour les gens du voyage : possibilités d'action de la Confédération »³, que le nombre de ces aires était insuffisant en Suisse. Le rapport ébauchait une série de mesures que la Confédération pourrait prendre afin de lutter contre la discrimination des gens du voyage et d'améliorer leurs conditions de vie : sensibilisation et information, mesures en matière d'aménagement du territoire et du droit des constructions (prise en compte des besoins spécifiques des minorités itinérantes dans les plans directeurs cantonaux), changement d'affectation de terrains de la Confédération.

Malgré l'engagement des organisations soutenues par la Confédération, la situation des minorités concernées ne s'est pas améliorée sensiblement au cours des dernières années et décennies, en particulier pour ce qui est du nombre d'aires de séjour et de passage et de l'acceptation des minorités par le reste de la société. Le Conseil fédéral a constaté à plusieurs reprises que la situation est insatisfaisante⁴. Les instances compétentes de l'ONU et du Conseil de l'Europe ont également signalé le problème⁵.

Les membres des minorités en question exigent depuis longtemps une amélioration de leur situation. Au printemps 2014, plusieurs organisations ont attiré l'attention sur cette revendication en organisant des manifestations et des occupations de terrains dans l'espace public. Ces actions ont sensibilisé le public à la situation précaire des Yéniches et d'autres groupes nomades ou semi-nomades et à l'urgente nécessité d'améliorer leurs conditions de vie. Les manifestations des Yéniches et des Manouches ont été accompagnées par le dépôt de plusieurs interventions parlementaires au Conseil national⁶.

¹ **RS** 0.441.1

² **RS** 0.441.2

³ <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/index.html?lang=fr>

⁴ En dernier lieu, dans son Message concernant l'encouragement de la culture 2016–2020 du 28 novembre 2014 (FF **2015** 553). Le 4^e rapport suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales fera également un bilan (publication prévue pour printemps 2017).

⁵ Voir notamment la Résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 28 mai 2014 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre (CM/ResCMN[2014]6) ainsi que les Observations finales de février 2014 du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD/C/CHE/CO/7-9).

⁶ Interpellation Gysi du 2 juin 2016 (16.3370) : « Commémorer le souvenir des 'enfants de la grand-route' » ; Postulat Gysi du 19 mars 2015 (15.3233) : « Encourager la culture des Yéniches, des Sinti et des Roms en Suisse.

1.2 Institution d'un groupe de travail

Dans sa réponse à deux interventions parlementaires, le Conseil fédéral s'est dit prêt à s'engager en faveur de l'élaboration de mesures concrètes et à instituer dans ce but un groupe de travail placé sous la direction du Département fédéral de l'intérieur (DFI)⁷.

Le DFI a confié la mise en œuvre de ce mandat à l'Office fédéral de la culture (OFC). Le groupe de travail devait comprendre des représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes ainsi que ceux des organisations des Yéniches et des Manouches ; il avait pour mission d'analyser les défis auxquels les minorités itinérantes sont aujourd'hui confrontées en se basant sur les données actuelles et sur les expériences réalisées jusqu'ici en matière de réaffectation de terrains de la Confédération.

Partant d'une l'analyse de la situation actuelle et des besoins concrets des minorités, le groupe de travail avait deux tâches à remplir. D'une part, il devait faire des propositions visant à améliorer l'offre en aires de séjour et de passage (pour les groupes itinérants de nationalité suisse autant que pour les groupes étrangers). D'autre part, il lui incombait d'examiner les lacunes à combler dans les domaines de la formation et des prestations sociales et de présenter des suggestions afin de promouvoir la culture et l'identité des minorités et de sensibiliser la majorité de la population à leur sort.

L'Office fédéral de la culture prévoyait tout d'abord de former un petit groupe de travail afin d'identifier les besoins, d'analyser les problèmes et de proposer des solutions. Les discussions menées dans ce groupe devaient ensuite être reprises au sein d'un groupe de suivi plus étoffé où les organisations non gouvernementales intéressées auraient été représentées. Cette proposition a cependant été rejetée par les représentants des minorités concernées, qui considéraient que le nombre de leurs représentants dans le groupe de travail était insuffisant. Pour cette raison, deux sous-groupes de travail « paritaires » ont été constitués au printemps 2015 (chacun d'eux comprenant un nombre égal de représentants des autorités et de représentants des minorités). Le premier de ces sous-groupes s'est occupé du sujet des aires d'accueil (aires de séjour, de passage et de transit), le second des domaines de la culture, de la formation et des prestations sociales.

Au cours des travaux, on a constaté que les Yéniches et les Manouches n'étaient pas les seules minorités concernées par les problèmes examinés, mais que c'était aussi le cas des Roms (de nationalité suisse ou étrangère). Sur demande de ces derniers, des représentants des Roms suisses ont donc été intégrés dans le groupe de travail.

Le manque d'aires d'accueil est principalement (mais pas exclusivement) un problème touchant les groupes et les personnes qui ont un mode de vie itinérant. Par contre, toutes les minorités représentées dans le groupe de travail partagent le souhait d'être reconnues comme parties intégrantes de la société suisse, et ce non seulement au niveau légal, mais aussi dans la pratique des autorités et dans la conscience de la population.

Parallèlement aux activités du groupe de travail, la question de la reconnaissance sociale et juridique des Yéniches, Manouches et Roms a donc fait l'objet de discussions placées sous la conduite de la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Service de lutte contre le racisme (SLR) du DFI. Ces discussions ont permis de présenter le point de vue des autorités sur la situation juridique en matière de reconnaissance des Yéniches et des Manouches, d'une part, et des Roms, d'autre part, et de mettre en évidence des mesures susceptibles de renforcer la reconnaissance de ces groupes par les organes de l'Etat et par la société.

Rapport du groupe de travail » ; Motions Trede et Semadeni du 8 mai 2014 (14.3343 et 14.3370) : « Protection des minorités nationales. Institution d'un groupe de travail » ; Interpellation Leuenberger-Genève du 7 mai 2014 (14.3313) : « Aires de séjour et de transit des gens du voyage suisses. Action urgente nécessaire » ; Interpellation Estermann du 21 mars 2014 (14.3248) : « Les Yéniches suisses en danger » ; Interpellation Estermann du 16 septembre 2010 (10.3666) : « Discrimination des gens du voyage suisses ».

⁷ Réponse du Conseil fédéral du 25 juin 2014 aux motions Trede (14.3343) et Semadeni (14.3370), « Protection des minorités nationales. Institution d'un groupe de travail ». Ces motions ont été retirées lors du débat parlementaire le 16 juin 2016 suite aux informations du Conseil fédéral concernant l'état des travaux.

1.3 Composition et mode de fonctionnement du groupe de travail

Les autorités étaient représentées au sein du groupe de travail par les organismes suivants : Office fédéral du développement territorial (ARE), Office fédéral des routes (OFROU), Direction du droit international public (DDIP), Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) / armasuisse, Service fédéral de lutte contre le racisme (SLR) ; Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC, représentée par la DTAP), Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ; Association des communes suisses ; Union des villes suisses, Service des affaires sociales de la ville de Berne ; fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ».

Les organisations suivantes représentaient les minorités : Association J.M.S. pour les gens du voyage, Association Yéniche Suisse, Citoyens nomades, Cooperation Jenische Kultur, Genossenschaft fahrendes Zigeunerzentrum, Naschet Jenische, Radgenossenschaft der Landstrasse, Romano Dialog, Rroma Foundation, collectif Rroma Jam Session Art, Schäft Qwant, Mission tzigane⁸.

Les changements advenus au sein des organisations des Yéniches ont exercé une influence non négligeable sur le déroulement des activités du groupe de travail. Alors que la Radgenossenschaft der Landstrasse a longtemps pu être considérée comme l'organisation faîtière des Yéniches et des Manouches suisses, le paysage des associations s'est considérablement modifié dans les dernières années, y compris durant la période d'activité du groupe de travail. De nouveaux groupements de Yéniches suisses (ayant pour la plupart un mode de vie itinérant) sont apparus tant en Suisse alémanique qu'en Suisse romande (Mouvement des voyageurs suisses / Bewegung der Schweizer Reisenden, Association J.M.S., Verband Sinti und Roma Schweiz). De ce fait, les autorités ne peuvent plus maintenant se référer à un interlocuteur unique « légitimé », mais doivent négocier avec de multiples organisations.

Le Mouvement des voyageurs suisses s'est retiré du groupe de travail au cours des discussions, jugeant que le rythme des travaux ne permettrait pas d'atteindre les objectifs visés et que ses divergences sur des questions de fond avec d'autres organisations représentées s'opposaient à une réelle collaboration. Cet épisode a mis en évidence la fragilité de la relation existant entre les autorités publiques et la société civile : de part et d'autre, il a souvent fallu redoubler d'efforts pour comprendre les modes de travail et de décision de l'autre partie.

Les deux sous-groupes de travail « aires d'accueil » et « culture, formation et prestations sociales » se sont réunis séparément à quatre reprises entre mars et septembre 2015 et ont préparé un catalogue de recommandations ; ils ont ensuite examiné ce document de novembre 2015 à juin 2016 au cours de trois séances communes, avant de les adopter⁹. Sur la base des recommandations adoptées, les services fédéraux compétents ont élaboré un plan d'action prévoyant des mesures compatibles avec les possibilités et les compétences de la Confédération¹⁰. Le plan d'action présenté ci-dessous ne concrétise par conséquent qu'une partie des propositions du groupe de travail. Il se concentre sur des mesures du ressort de la Confédération, comme l'a souhaité explicitement le groupe de travail, qui n'en est pas moins conscient que les objectifs visés ne pourront pas être atteints sans le soutien des autres intervenants (cantons, communes, organisations des minorités).

⁸ Voir annexe 1.

⁹ Voir annexe 2.

¹⁰ Voir point 3 ci-dessous.

2 Informations de base

2.1 Les Yéniches, les Manouches et les Roms en Suisse

La communauté des Yéniches et des Manouches suisses compte environ 30 000 personnes. Il s'agit d'une simple estimation, car nombreux sont les ressortissants de ces minorités qui préfèrent taire leur origine, à la suite des expériences douloureuses qu'ils ont faites tant avec les autorités qu'avec leurs concitoyens.

La majeure partie d'entre eux sont des Yéniches. Les groupes yéniches vivent surtout en Europe centrale (Allemagne, France, Autriche, Suisse). Les descendants des Roms qui ont émigré en Europe centrale au cours du XV^e siècle se donnent le nom de Sinti. Ils vivent pour la plupart en Allemagne, en France et en Italie. En Suisse romande et en France, on les appelle aussi les « Manouches ».

La grande majorité des Yéniches et des Manouches suisses est aujourd'hui sédentaire, ce qui est une conséquence, en particulier, de l'« Œuvre des enfants de la grand-route ». Cette opération, menée par la fondation Pro Juventute avec le soutien de la Confédération, avait arraché à leurs familles et sédentarisé de force quelque 600 enfants en prétendant agir « pour leur bien ».

De nos jours, le mode de vie itinérant n'est plus pratiqué que par quelque 2000 à 3000 personnes¹¹. Le nomadisme joue cependant un rôle identitaire essentiel pour les Yéniches et les Manouches. La plupart de ceux qui se déplacent passent l'hiver sur une aire de séjour, dans des caravanes, des chalets de bois ou des containers. Leurs enfants vont à l'école du village ou du quartier et les familles sont enregistrées à la commune. Ils exercent souvent des métiers traditionnels (rémouleurs, réparateurs d'ombrelles et de parapluies, vanniers, forains, colporteurs, etc.) et ont aussi élargi leur champ d'activités : ils réparent et aiguisent des tondeuses à gazon et des déchiqueteuses, remettent en état des plaques chauffantes, restaurent des meubles et des lampes, récupèrent de la ferraille, des vêtements, des tapis ou des objets d'antiquité. D'ordinaire, ils travaillent à leur propre compte. Durant les mois d'été, ils parcourent la Suisse en petits groupes, s'arrêtant une ou deux semaines sur les aires de passage pour rendre visite à leur clientèle. Pendant cette période, les instituteurs de leur école envoient des devoirs aux enfants, et ceux-ci les leur retournent ensuite pour correction.

Les Yéniches ont une langue qui leur est propre, le « yéniche ». Cette langue orale a le caractère d'une « langue de protection » ; en général, elle n'est utilisée et transmise qu'au sein du groupe. On la considère comme un sociolecte ou une « langue spéciale ». Ses locuteurs appliquent habituellement la structure grammaticale de l'allemand.

Les Manouches vivant en Suisse parlent, eux, le romani, la langue traditionnelle des Roms, originaires du nord-ouest de l'Inde. Le romani est un idiome indo-aryen, appartenant au même groupe que le hindi ou le sanskrit. Il s'est enrichi au cours du temps, subissant notamment l'influence des langues helléniques, germaniques, slaves et baltes.

On ne sait pas grand-chose de la situation des Roms en Suisse, puisque les statistiques ne recensent pas les membres de cette minorité transnationale et que peu de recherches existent à leur propos. Les organisations de Roms s'efforcent actuellement de recueillir des informations en vue de publier une étude sur les Roms en Suisse. Pendant des siècles, tous les groupes subsumés sous le terme de « Tziganes » ont été persécutés, renvoyés d'un pays à l'autre et marginalisés. De 1418 à 1972, la Suisse a interdit aux Tziganes l'entrée sur son territoire et pris des mesures rendant de fait cette entrée quasi impossible. Ce n'est qu'à partir des années 1960/1970, dans le cadre des mouvements migratoires en provenance d'Europe de l'Est, qu'un assez grand nombre de Roms ont pu s'installer en Suisse comme main d'œuvre étrangère¹².

¹¹ Il s'agit d'une estimation de 1999, basée sur le relevé des chiffres d'utilisation des aires de séjour et de passage de l'époque.

¹² Thomas Huonker : Zur Geschichte der Anerkennung von Roma, Sinti und Jenischen als Opfergruppe des Holocaust sowie als Volksgruppen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In : Bernhard C. Schär / Béatrice Ziegler (éd.) : Antiziganismus in der Schweiz und in Europa, Zürich 2014.

2.2 Reconnaissance des Yéniches et des Manouches suisses

Jusque vers les années 1970, la Suisse officielle et la majorité de la société suisse entretenaient avec les minorités formées par les Yéniches, les Manouches et les Roms des rapports où prédominaient l'exclusion et les tentatives d'intégration forcée. Le mode de vie itinérant était considéré comme instable et, de ce fait, suspect. Certes, l'Etat fédéral de 1848 a reconnu les « apatrides » (appellation alors également appliquée aux minorités nomades) en leur accordant la nationalité suisse, pourtant la plupart des communes et des cantons ont refusé d'accueillir les nouveaux citoyens.

En désintégrant les familles, en retirant les enfants aux parents et en appliquant d'autres mesures coercitives ou d'autres formes de harcèlement (contrôle du colportage, frais de patentes), c'était bien le mode de vie itinérant que les autorités cherchaient à faire disparaître. L'interdiction d'entrée des Tziganes sur le territoire suisse, qui s'est appliquée aux Roms étrangers jusqu'en 1972, était aussi l'expression de cette volonté.

La politique d'intégration forcée a atteint son comble avec l'opération de l'« Œuvre des enfants de la grand-route », menée dès 1926 par la fondation Pro Juventute, une opération que ses victimes ainsi que les spécialistes du sujet considèrent désormais comme un « génocide culturel ». Avec le soutien des autorités de tutelle, les enfants d'origine yéniche ont été retirés à leurs familles, reclus dans des foyers ou des institutions ou encore placés dans des familles d'accueil. On a également pratiqué des stérilisations forcées. Le critère retenu pour arracher les enfants à leurs parents n'était pas leur mode de vie itinérant, mais plutôt leur appartenance à une frange de la population réputée malsaine et asociale (chaudronniers, vanniers, colporteurs, etc.). Quelque 600 enfants ont été victimes de l'« Œuvre des enfants de la grand-route » ; la plupart venaient des cantons des Grisons, du Tessin, de Saint-Gall et de Schwyz.

A la suite de vifs débats publics portant sur les foyers pour enfants et sous la pression des médias – notamment du magazine « Der Schweizerische Beobachter » –, l'opération a pris fin en 1973. Les protestations des personnes concernées ont conduit à la fondation d'organisations yéniches : la « Radgenossenschaft der Landstrasse » ou « Naschet-Jenische »¹³ en sont deux exemples.

Dès les années 1980, la Confédération s'est attachée à réparer les injustices commises et à reconnaître et protéger les minorités des Yéniches et des Manouches. Voici les étapes les plus importantes de ce processus :

- Le 3 juin 1986, le président de la Confédération Alphons Egli présente ses excuses publiques devant les Chambres fédérales pour les injustices commises envers les Yéniches dans le cadre des activités de l'« Œuvre des enfants de la grand-route ». Le Parlement décide de commander une étude approfondie sur l'« Œuvre » (Po. 86.477)¹⁴.
- Depuis 1986, la Confédération soutient financièrement la « Radgenossenschaft der Landstrasse », fondée en 1975 en tant qu'organisation faitière des Yéniches et des Manouches suisses.
- En 1988, deux commissions sont constituées dans le cadre de l'analyse critique menée sur l'« Œuvre des enfants de la grand-route ». La première est chargée de veiller à ce que les personnes concernées puissent consulter leurs dossiers personnels. La seconde a pour mission de répartir un fonds d'indemnisation. Jusqu'en 1992, des indemnités financières sont accordées aux victimes à titre de réparation ; elles représentent un montant total de 11 millions de francs.

¹³ Cf. Sara Galle : Kindswegnahmen : Das « Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse » der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Zürich 2016.

¹⁴ Walter Leimgruber / Thomas Meier / Roger Sablonier : L'Œuvre des enfants de la grand-route. Etude historique réalisée à partir des archives de la Fondation pro Juventute déposées aux Archives fédérales suisses et établie par la Beratungsstelle für Landesgeschichte (BLG) sur mandat du Département fédéral de l'intérieur (DFI), Archives fédérales, Dossier 10, Berne 2000 (paru en allemand en 1998).

- En 1997, la Confédération institue la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ». Organisée comme une conférence permanente réunissant représentants des autorités et représentants des minorités concernées, elle promeut la collaboration entre les autorités des différents niveaux de l'Etat et les organisations de Yéniches et de Manouches. Sa mission est d'améliorer les conditions de vie des minorités itinérantes et de contribuer à la sauvegarde de l'identité culturelle des Yéniches et des Manouches.
- En 1997, la Suisse ratifie la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992 (RS 0.441.2). Dans son message du 25 novembre 1996 adressé au Parlement, le Conseil fédéral mentionne aussi la langue des Yéniches¹⁵. Dans le Premier rapport de la Suisse du 2 décembre 1999 quant à la mise en œuvre de la Charte, le yéniche est déclaré explicitement « langue dépourvue de territoire », au sens prévu par la Charte¹⁶.
- En 1998, la Suisse ratifie la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995 (RS 0.441.1). Dans son message du 19 novembre 1997 adressé au Parlement, le Conseil fédéral constate « que la Convention-cadre pourra 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 voyage »¹⁷. Dans le Rapport initial suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre d'avril 2001, la notion de « gens du voyage » est précisée : il s'agit de Yéniches et de Sinti (Manouches) suisses, dont la majorité sont sédentarisés, certains ayant encore un mode de vie nomade ou semi-nomade¹⁸.
- Dans le cadre du Programme national de recherche PNR 51 « intégration et exclusion », plusieurs études portant sur l'histoire des Yéniches, des Manouches et des Roms sont publiées de 2003 à 2009. Elles sont axées en particulier sur la construction de l'identité et de la différence.
- Le 30 septembre 2016, les Chambres fédérales adoptent la « loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 » (LMCFA). Cette loi prévoit une indemnité financière de 300 millions de francs pour les victimes. Elle précise en outre que les dossiers seront conservés et que les personnes concernées pourront y accéder. Elle charge le Conseil fédéral de veiller à ce que les mesures de coercition fassent l'objet d'une étude scientifique complète et prescrit aux cantons de gérer des points de contact pour les personnes concernées. Parmi celles-ci figurent de nombreux Yéniches qui ont été arrachés à leurs parents.
- En septembre 2016, le conseiller fédéral Alain Berset déclare qu'à l'avenir la Confédération renoncera au terme « gens du voyage » dans sa terminologie¹⁹. Le Quatrième Rapport périodique de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention pour la protection des minorités nationales doit clarifier et examiner en profondeur les notions relatives aux minorités reconnues²⁰.

2.3 Reconnaissance des Roms

En avril 2015, deux organisations suisses de Roms ont déposé une requête demandant qu'on reconnaisse les Roms suisses comme minorité nationale au sens de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe et le romani comme langue minoritaire dépourvue de territoire au sens de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Dans leur justification, ces deux organisations font valoir la présence en Suisse de nombreuses personnes ayant des racines roms. En cas de réponse favorable, ces personnes disposeraient alors de leur propre langue et de leur propre culture²¹.

¹⁵ FF 1997 I 1105, ici p. 1118.

¹⁶ Premier rapport de la Suisse quant à la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décembre 1999, p. 11.

¹⁷ FF 1998 I 1033, ici p. 1048.

¹⁸ 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, chiffre 96.

¹⁹ Discours du conseiller fédéral Alain Berset le 15 septembre 2016 lors des festivités du « Fekkerchilbi » à Berne.

²⁰ La publication est prévue pour printemps 2017.

²¹ Lettre du 7 avril 2015 de Romano Dialog et Roma Foundation à la Direction du droit international public (DDIP).

Les autorités compétentes, sous la responsabilité de la Direction du droit international public (DDIP), sont en train d'examiner cette demande.

A l'heure actuelle, en Suisse, les Roms ne sont pas reconnus comme minorité nationale au sens de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe. D'autres pays, l'Allemagne ou l'Autriche par exemple, accordent ce statut aux Roms, qui constituent la plus importante minorité européenne sur leur territoire.

Aucune définition légale de la notion de « minorité nationale » ne figure dans la Convention-cadre. La définition du champ d'application personnel incombe aux Etats signataires. Le 21 octobre 1998, lorsqu'elle a ratifié la Convention-cadre, la Suisse a donc fait une « déclaration interprétative » précisant comment elle entend la notion de minorité nationale :

« La Suisse déclare que constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. »

Il ressort du message du Conseil fédéral relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe que cette Convention pourra 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 voyage. »²²

La déclaration interprétative de la Suisse permet un développement évolutif de la notion de minorité nationale. La question du champ d'application personnel est ainsi examinée régulièrement au cours des consultations techniques qui président à la rédaction des rapports périodiques de la Suisse.

2.4 Soutien de la Confédération

Au sein du Département fédéral de l'intérieur (DFI), l'Office fédéral de la culture (OFC) et le Service de lutte contre le racisme (SLR) œuvrent pour une amélioration des conditions de vie des Yéniches et des Manouches. L'Office fédéral de la culture apporte son soutien à des organisations de ces deux minorités et accorde (sur demande) des aides financières à des projets en faveur de la préservation de la langue et de la culture yéniches. Il encourage aussi la recherche scientifique sur l'histoire des communautés yéniches et manouches, notamment en relation avec les activités de l'« Œuvre des enfants de la grand-route ». Le Service de lutte contre le racisme et l'OFC soutiennent en outre des projets visant à informer le public et à le sensibiliser aux besoins des minorités, ainsi que des projets de prévention des conflits.

La Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est responsable du suivi et de la rédaction des rapports sur la mise en œuvre par la Suisse de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elle rend compte régulièrement des progrès réalisés, ou des lacunes et retards constatés, dans l'application de la Convention et intervient au niveau international en faveur de la prise en compte des besoins des Yéniches, des Manouches et des Roms.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE), rattaché au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), est le service de la Confédération responsable des questions relatives au développement territorial, à la politique de la mobilité et au développement durable ; à ce titre, il approuve les plans directeurs de l'aménagement du territoire des cantons. Dans ce cadre, il s'assure que les besoins des minorités itinérantes soient dûment pris en considération dans ces plans directeurs.

armasuisse est le centre de compétences du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) en charge des acquisitions, des technologies et de l'immobilier. Il est responsable de la gestion de plusieurs milliers de bâtiments et d'installations du DDPS. armasuisse examine si les terrains militaires aujourd'hui excédentaires se prêtent à l'aménagement d'aires de séjour et de passage (parc immobilier disponible).

²² FF 1998 I 1033, ici p. 1048.

L'Office fédéral des routes (OFROU) est l'autorité suisse compétente pour l'infrastructure routière et le trafic individuel. Son objectif principal est de garantir le bon fonctionnement du réseau des routes nationales et principales. L'OFROU examine si les terrains non utilisés situés le long du réseau des routes nationales se prêtent à l'aménagement d'aires de transit.

Les principales mesures de soutien de la Confédération s'adressent aux organisations et domaines d'intervention qui suivent :

- « Radgenossenschaft der Landstrasse » : La « Radgenossenschaft der Landstrasse », fondée en 1975, est une organisation faïtière défendant les intérêts des Yéniches et des Manouches, suisses ou étrangers ; elle reçoit un soutien de la Confédération depuis 1986. Organisation d'entraide, elle promeut la culture des Yéniches et des Manouches, auxquels elle offre divers services, notamment des conseils sur des questions relatives à la formation, à l'activité professionnelle et aux prestations sociales. La « Radgenossenschaft » est l'une des interlocutrices des autorités dans le domaine de la création d'aires d'accueil ; elle gère elle-même une aire de séjour et de passage dans le canton des Grisons. Elle gère également un centre de documentation, réalisant ainsi un travail d'information à l'intention du public. La Confédération lui alloue pour ces activités des contributions annuelles aux frais d'exploitation.
- Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » : Instituée par la Confédération en 1997, la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » soutient la collaboration entre la Confédération, les cantons, les communes et les organisations des minorités directement concernées dans plusieurs domaines : création d'aires d'accueil, suppression de différentes entraves au mode de vie itinérant et mesures permettant une meilleure compréhension du mode de vie de la population nomade en Suisse. Lors de sa création, un capital d'un million de francs lui a été attribué par la Confédération, qui lui alloue en outre des contributions annuelles pour ses frais d'exploitation.
- Langue et culture yéniches, formation, sensibilisation et information du public : En plus des aides financières annuelles versées à la « Radgenossenschaft der Landstrasse » et à la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », l'Office fédéral de la culture (OFC) et le Service de lutte contre le racisme (SLR) soutiennent régulièrement des projets de promotion de la langue et de la culture yéniches ainsi que des projets dans les domaines de la formation, de la sensibilisation et de l'information du public.
- Incitations financières à la création d'aires de séjour et de passage : Par le biais de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », la Confédération verse des incitations financières à la création d'aires de séjour et de passage. En outre, elle propose régulièrement aux cantons et aux communes, par l'intermédiaire d'armasuisse, des terrains militaires désaffectés (parc immobilier disponible).

2.5 Cadre légal

Différents textes fixent le cadre légal au niveau multilatéral ou les compétences et les responsabilités au niveau national :

2.5.1 Droit international

Niveau universel : Pactes I et II de l'ONU et Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD)

- Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD ; RS 0.104) : La Convention contre le racisme oblige les Etats parties à lutter contre toute forme de discrimination raciale. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a déploré le manque d'aires d'accueil et les préjudices causés aux enfants yéniches par l'organisation scolaire²³.

²³ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) : Observations finales concernant les septième à neuvième rapports périodiques de la Suisse soumis en un seul document, mars 2014.

- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU ; RS 0.103.1) : Le Pacte I de l'ONU inscrit dans le droit international public les droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exprimé sa préoccupation vis-à-vis de l'absence de politique cohérente et globale en matière de promotion et de protection de la culture et du mode de vie des Roms, des Manouches et des Yéniches. Il s'est inquiété de ce que la mise à disposition d'aires de séjour et de passage pour les gens du voyage continue d'être un problème non résolu. Il a recommandé à la Suisse de prendre des mesures concrètes pour promouvoir la culture et le mode de vie des Roms, des Manouches et des Yéniches et pour encourager les cantons à créer un nombre suffisant d'aires de séjour et de passage²⁴.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU ; RS 0.103.2) : Le Pacte II de l'ONU garantit les droits de l'homme « classiques » et les libertés fondamentales. Par son adhésion à ce Pacte, la Suisse s'est engagée à ne pas priver les personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue (art. 27).

Niveau régional : Conseil de l'Europe, OSCE

- En 1998, la Suisse a ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995 (RS 0.441.1) et reconnu les « gens du voyage » (Manouches et Yéniches) suisses comme minorités nationales : voir le point 2.2 ci-dessus. Par là, la Suisse s'est engagée à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à ses minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité. Lors de chaque cycle de suivi de la Convention-cadre, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe recommande à la Suisse de renforcer ses efforts pour créer des aires d'accueil (aires de séjour, de passage et de transit)²⁵.
- La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été créée en 1993 à Vienne, lors du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ; elle a commencé ses activités en mars 1994. Dans sa recommandation de politique générale N° 13 de juin 2011, « Sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms », la Commission recommande aux Etats membres de lutter contre la discrimination des Roms et des gens du voyage, en particulier dans les domaines de l'éducation et du logement.
- Afin d'encourager les efforts en faveur de la pleine intégration des Roms, le Conseil de l'Europe a adopté en 2010 la « Déclaration de Strasbourg sur les Roms » ainsi que, en mars 2016, le « Plan d'action thématique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage ». Pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, les priorités majeures sont de combattre les préjugés et la discrimination à l'encontre des Roms et des gens du voyage, de permettre à leurs enfants d'accéder effectivement et sur un pied d'égalité au système de formation et de prendre des mesures en faveur de l'amélioration de leurs conditions de vie et de logement.
- La Cour européenne des droits de l'homme a également examiné la situation des Roms et des gens du voyage. Se basant sur son arrêt *Chapmann contre Royaume-Uni*²⁶, elle a notamment établi une jurisprudence sur la question des places d'accueil. Selon celle-ci, le mode de vie des gens du voyage est une composante essentielle de leur identité et relève donc du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEHD ; RS 0.101). En vertu de cette jurisprudence, l'article 8 CEHD oblige ainsi les Etats parties à prendre les mesures nécessaires pour permettre aux minorités itinérantes de conserver leur mode de vie traditionnel.

²⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Recommandations concernant les deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse, novembre 2010.

²⁵ CM/ResCMN(2014)6 du 28 mai 2014.

²⁶ Arrêt *Chapman c. Royaume-Uni* du 18 janvier 2001, RS 27238/95, Rz. 98 f.

- Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe émet régulièrement des recommandations (non contraignantes) à l'adresse des Etats membres ; certaines d'entre elles concernent aussi les Roms et les minorités itinérantes. On mentionnera seulement ici, à titre d'exemple, la « Recommandation Rec(2004)14 relative à la circulation et au stationnement des Gens du voyage en Europe » (adoptée le 1^{er} décembre 2004) et la « Recommandation Rec(2005)4 relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe » (adoptée le 23 février 2005).
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) : Le « Plan d'action visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE », approuvé en novembre 2003, recommande une série de mesures ayant pour but de lutter contre les préjugés à l'égard des Roms et des Sintis (Manouches), d'améliorer leurs conditions de vie et leur accès au logement et de promouvoir l'égalité des chances des enfants des familles roms et sintis dans la formation.

2.5.2 Droit national

- Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) : La Constitution fédérale ne contient pas de disposition protégeant les minorités nationales en tant que telles. Elle leur garantit cependant une protection indirecte, par le biais d'un système politique fédéraliste reposant sur le consensus et d'une garantie des droits fondamentaux excluant toute discrimination. Certains droits fondamentaux reconnus par la Constitution sont d'une importance particulière pour la protection des minorités nationales, par exemple l'interdiction de la discrimination (art. 8, al. 2, Cst.), le droit à la liberté personnelle (art. 10, Cst.), la protection de la sphère privée (art. 13, Cst.), la liberté de conscience et de croyance (art. 15, Cst.), la liberté de la langue (art. 18 Cst.) et la liberté d'établissement (art. 24, Cst.).
- Code pénal suisse (CO ; RS 311.0) : La norme pénale anti-racisme (art. 261^{bis} CP) concrétise l'engagement pris par la Suisse lors de la signature de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de déclarer certains comportements punissables.
- Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC ; RS 442.1) : La loi sur l'encouragement de la culture est entrée en vigueur en 2012 ; elle autorise la Confédération à « prendre des mesures pour permettre aux gens du voyage de mener une vie qui correspond à leur culture » (art. 17 LEC). Cette disposition remplace la loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » (RS 449.1). En vertu de cette base légale, la Confédération soutient notamment la « Radgenossenschaft der Landstrasse » et la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage » ainsi que des projets en faveur de la préservation de la langue et de la culture yéniche (voir le ch. 2.4 ci-dessus).

Dans son message concernant l'encouragement de la culture en 2016–2020 (Message culture ; FF 2015 461), le Conseil fédéral reconnaît qu'il est nécessaire de soutenir plus fortement les minorités des Yéniches et des Manouches ainsi que leur langue et culture. Il a donc demandé au Parlement d'augmenter le crédit annuel affecté à ce soutien (de 450 000 francs à 720 000 francs). Le Parlement a approuvé cette augmentation en décembre 2015.

2.5.3 Aménagement du territoire

En vertu de l'article 75 de la Constitution fédérale, l'aménagement du territoire incombe en premier lieu aux cantons. La compétence concurrente de la Confédération en la matière est limitée aux principes. Elle a fixé les principes de l'aménagement du territoire dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700). Un de ces principes est que les territoires réservés à l'habitat et aux activités économiques doivent être « aménagés selon les besoins de la population » (art. 3, al. 3, LAT) ; leur aménagement doit donc également tenir compte des besoins de la population itinérante. Ceci implique que les cantons et les communes doivent veiller à prendre aussi en considération les besoins des minorités itinérantes dans leurs plans d'aménagement.

Dans un arrêt du 28 mars 2003 (ATF 129 II 321), le Tribunal fédéral reconnaît que le mode de vie nomade ou semi-nomade est un élément constitutif de l'identité des gens du voyage. Il en conclut que les autorités sont tenues de prendre en compte les besoins spécifiques de ce groupe de population dans les plans d'aménagement et d'inclure la satisfaction de ses besoins socio-économiques et culturels dans les principes d'aménagement du territoire. Le Tribunal considère cependant qu'il n'y a pas de droit invocable en justice à la mise à disposition de places d'accueil²⁷.

La situation juridique peut donc être résumée comme suit : Les autorités sont tenues de prévoir des zones et des emplacements adéquats pour accueillir des aires de séjour et de passage, mais les minorités itinérantes n'ont pas la possibilité d'exiger en justice qu'elles s'acquittent de cette obligation. Certains cantons ont pris au sérieux leurs obligations relatives à la mise à disposition d'espaces de vie pour les minorités itinérantes et ils ont pu annoncer ces dernières années des progrès en la matière. Dans l'ensemble, la situation ne s'est pourtant pas sensiblement améliorée, comme le montre une étude réalisée par la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » dans le cadre de la préparation du présent rapport (voir le point 3.3.1 ci-dessous)²⁸.

Par le passé, les projets de réalisation de nouvelles aires d'accueil ont régulièrement échoué en raison des réticences des communes prévues pour les accueillir (p.ex. à Ibach SZ, Thal SG, Gossau SG). De l'avis des autorités, des responsables de l'aménagement du territoire et des minorités concernées, les terrains prévus dans ces projets auraient été appropriés, mais les changements d'affectation des zones ont à chaque fois été repoussés en votation populaire, les opposants alléguant soit des défauts techniques des projets soit une qualité insuffisante des emplacements prévus.

La fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage » est d'avis qu'il faudrait réexaminer en profondeur les dispositions légales. Elle estime en effet que les exemples mentionnés montrent que les communes et les cantons peuvent aujourd'hui refuser aux minorités itinérantes la création de places d'accueil sans raisons objectives et sans devoir craindre aucune conséquence. La fondation voit deux manières de remédier à cette situation :

- Un droit de recours pourrait être accordé aux membres des minorités ou à leurs organisations contre les décisions des autorités responsables de l'aménagement du territoire ou contre des votations populaires lorsque celles-ci rejettent un changement d'affectation de terrains visant à créer une zone destinée aux minorités itinérantes. Les requérants pourraient ainsi demander que l'aménagement du territoire soit tenu de prendre en considération le droit des minorités de disposer d'aires d'accueil et le manque de tels emplacements dans les environs du terrain en question.
- La Confédération pourrait établir un plan sectoriel pour les aires d'accueil destinées aux minorités itinérantes ; la loi prévoit d'ores et déjà l'instrument du plan sectoriel fédéral (voir art. 13 LAT), mais l'utilisation de cet instrument nécessite une base explicite dans la législation fédérale. Puisque la majorité des cantons et des communes n'a pas rempli ses obligations (reconnues, mais non invocables en justice) à l'égard des minorités, et ce malgré les efforts de ces dernières et ceux de la fondation, on ne saurait considérer que la Confédération porterait atteinte à l'autonomie des cantons en matière d'aménagement en revendiquant une compétence spécifique dans le domaine des aires d'accueil²⁹.

²⁷ Un avis de droit demandé à l'Office fédéral de la justice par la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » arrive à la conclusion suivante : *A l'instar du droit international, le droit constitutionnel impose aux entités qui assument une tâche de l'Etat des obligations positives en faveur des gens du voyage. Elles sont, en particulier, tenues de prendre en compte les spécificités du mode de vie tzigane. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il y a une obligation positive pour les autorités compétentes de prévoir dans les plans d'aménagement du territoire des zones et des emplacements appropriés qui puissent servir d'aires de stationnement pour les gens du voyage. Cependant, il n'existe pas de fondement constitutionnel qui permettrait actuellement de déduire un droit justiciable à la mise à disposition d'aires de stationnement ou de transit en faveur des gens du voyage. En particulier, il n'est pas possible de déduire de telles prétentions en se fondant sur l'art. 35 Cst. (« Obligation positive de mise à disposition d'aires de séjour et de transit en faveur des gens du voyage suisses et portée de l'art. 35 Cst. », avis de droit de l'OFJ de mars 2016 ; voir annexe 3).*

²⁸ Rapport 2016 sur les aires d'accueil établi sur mandat de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ».

²⁹ Prise de position de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » à propos du Quatrième rapport du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection

3 Plan d'action

3.1 Plan d'action de la Confédération

Le plan d'action que nous présentons ici et qui est destiné à améliorer les conditions de vie des Yéniches, des Manouches et des Roms est le résultat de ces travaux. Il traite les cinq domaines suivants : aires d'accueil, formation, questions sociales, culture et identité et renouvellement de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage » en tant qu'interface entre l'Etat et les acteurs concernés. Chaque thème fait l'objet d'un chapitre particulier, qui décrit les enjeux, définit les objectifs, rapporte les propositions du groupe de travail et présente les mesures de la Confédération.

Le plan d'action s'appuie sur les travaux préparatoires du groupe de travail (annexe 2). Il ne couvre cependant qu'une partie des recommandations du groupe de travail, dans la mesure où, comme indiqué au point 1.3, il ne contient que les mesures qui sont du ressort de la Confédération. Celles-ci sont essentiellement de la compétence de l'Office fédéral de la culture, du Service de lutte contre le racisme et de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ». Les mesures peuvent être mises en œuvre dans le cadre des possibilités financières existantes.

La Confédération ne pourra pas à elle seule atteindre les objectifs communs retenus par le groupe de travail. Ce dernier part du principe que tous les acteurs doivent faire leur part de travail et contribuer à atteindre ces objectifs identifiés en commun et incontestés. La Confédération, les cantons, les communes et les organisations des Yéniches, des Manouches et des Roms sont tous invités à contribuer à l'amélioration durable de la situation des minorités.

3.2 Amélioration des conditions de vie des Yéniches, des Manouches et des Roms – Cinq priorités

L'amélioration des conditions de vie des Yéniches, des Manouches et des Roms est un objectif stratégique qui peut être formulé en ces termes :

Il faut créer des conditions cadre qui permettent aux Yéniches, aux Manouches et aux Roms de mener un mode de vie correspondant à leur culture. Les Yéniches, les Manouches et les Roms sont reconnus comme faisant partie intégrante de la diversité culturelle de la Suisse.

Cet objectif (comme tous ceux qui sont définis dans ce plan d'action) ne pourra être atteint que si tous les échelons de l'Etat et la société civile unissent leurs efforts. Il est nécessaire d'améliorer les conditions cadre, de modifier les pratiques étatiques et sociales et de proposer des offres concrètes de soutien aux initiatives des groupes intéressés.

Le groupe de travail juge que pour atteindre cet objectif il faudra agir dans les domaines suivants :

- **Aires d'accueil** : Il faut améliorer l'offre d'aires de séjour, de passage et de transit. Il existe un large consensus au sein du groupe de travail pour dire que le nombre d'aires d'accueil est actuellement insuffisant en Suisse et qu'une action à tous les niveaux de l'Etat est nécessaire pour remédier à cette situation.
- **Formation** : Il faut garantir la compatibilité du droit à la formation (tant au niveau de l'école obligatoire qu'au niveau de la formation professionnelle initiale) et du droit des gens du voyage à vivre selon leurs traditions. Il faut faire une place adéquate à l'histoire et à la culture des minorités yéniches, manouches et roms dans l'enseignement scolaire.
- **Culture et identité** : La culture des Yéniches, des Manouches et des Roms fait partie intégrante de la diversité culturelle de la Suisse. Ces minorités doivent pouvoir exprimer activement et affirmer leur culture. Il faut améliorer la façon dont ces groupes sont perçus dans la société suisse.

- **Prestations sociales** : Le mode de vie nomade doit être pris en compte de manière appropriée dans le système des assurances sociales. Les personnes concernées doivent mieux être informées de leurs droits et des prestations auxquelles elles peuvent prétendre et avoir accès à une offre de conseil à bas seuil.
- **Interface entre l'Etat et les représentants des intéressés** : La fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » doit jouer plus efficacement son rôle pivot entre les représentants des intéressés et l'Etat. Ses tâches, ses structures et ses méthodes de travail doivent être adaptées de manière à lui permettre de mieux pouvoir assumer la fonction qui lui est dévolue.

L'information et la sensibilisation sont des éléments essentiels de toute activité visant à améliorer les conditions de vie des Yéniches, des Manouches et des Roms – qu'ils soient nomades ou non – car ces communautés sont souvent confrontées à des stéréotypes et des discriminations, que ce soit dans la vie de tous les jours ou dans leurs contacts avec les autorités. Ce travail d'information et de communication est une tâche transversale dont doivent se charger les services spécialisés, les organisations des droits de l'homme et les représentants des intérêts des minorités.

Toute action de la Confédération est subordonnée à **l'engagement et à la participation des parties concernées**. La Confédération n'entreprendra rien qui ne soit expressément souhaité par les Yéniches, les Manouches et les Roms et réalisé en étroite collaboration avec eux.

3.3 Aires d'accueil

3.3.1 Défis

L'offre d'aires de séjour et de passage s'est massivement réduite, comme en témoignent les enquêtes successives de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ». Le constat est valable pour la plupart des régions mais plus particulièrement encore en Suisse romande, en Suisse orientale et en Suisse italienne. Les Yéniches, les Manouches et les Roms ont de plus en plus de mal à trouver des aires d'accueil. Les rares surfaces libres dans les agglomérations sont convoitées par un nombre croissant d'utilisateurs et les minorités nomades sont souvent les dernières servies et se voient proposer des terrains parfois totalement inadaptés.

La question des aires d'accueil est étroitement liée aux autres thèmes de ce plan d'action : l'existence d'aires d'accueil permanentes garanties par le droit de l'aménagement du territoire est de nature par exemple à favoriser la formation scolaire et professionnelle des enfants et est indispensable pour le maintien de la culture liée au mode de vie itinérant.

Parmi les facteurs déterminants dans la résolution du problème des aires d'accueil figurent le choix de l'emplacement, son accessibilité, les facilités pour les enfants, ses infrastructures et ses conditions d'utilisation. Les solutions varient selon qu'il s'agit d'aires de séjour (pour les mois d'hiver), d'aires de passage (haltes de courte durée en été) ou d'aires de transit (emplacements de grande dimension essentiellement destinés aux Roms et aux Manouches étrangers).

Dans le cadre des activités du groupe de travail, la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » a commandé un rapport actualisé sur la situation en matière d'aires de séjour et de passage. Malgré les réels efforts déployés et quelques progrès, le bilan est décevant dans l'ensemble :

- Depuis le rapport de 2010, une seule et unique aire de séjour a vu le jour. Cela veut dire qu'en 15 ans seulement quatre aires de séjour ont été créées, leur nombre passant de 11 à 15. On peut parler de stagnation vu l'espace de temps considéré. Les aires de séjour existantes ne permettent d'accueillir qu'environ 50% des Yéniches et des Manouches nomades. Selon la stratégie actualisée sur la répartition géographique des aires d'accueil basée sur l'expertise « Les gens du voyage et l'aménagement du territoire » (2001) et sur les besoins des organisations des groupes concernés, il faudrait environ 25 aires de séjour supplémentaires.
- Pour ce qui est des aires de passage, l'évolution nettement négative se poursuit. Selon les chiffres fournis par les communes, les aires de passage pour Yéniches et Manouches suisses ont passé de 46 à 31 au cours des 15 dernières années, soit une diminution d'un tiers environ. Cette offre ne

permet de couvrir qu'une petite moitié des besoins. Qui plus est, trois quarts de ces aires de passage manquent d'infrastructures ou ne sont ouvertes qu'à certaines périodes. L'accès à 14 de ces 31 aires de passage est en effet très restreint (soit parce qu'elles sont affectées à d'autres usages, par ex. fêtes, marchés, parking de piscine, ou qu'elles ne possèdent pas les infrastructures nécessaires, approvisionnement en eau et en électricité, p.ex.).

Le manque criant d'emplacements se fait d'autant plus sentir que depuis quelques années le mode de vie itinérant attire un nombre croissant de jeunes personnes. Il a fallu créer au pied levé huit aires d'accueil provisoires (non garanties par le droit de l'aménagement du territoire) pour désamorcer quelque peu une situation devenue dramatique.

- Les quelques rares aires de transit destinées à accueillir essentiellement des nomades étrangers ne couvrent pas la demande. Le rapport de 2016 estime qu'il faudrait dix emplacements pouvant accueillir entre 35 et 80 caravanes chacun.
- En matière de planification et d'aménagement du territoire, les lignes commencent à bouger et les conditions cadre se sont améliorées, surtout au niveau des plans directeurs cantonaux : En 2005, seuls cinq cantons avaient pris en compte les besoins des nomades dans leur plan directeur, ils étaient quatorze en 2010. Aujourd'hui, 21 des 26 cantons ont intégré la question des nomades et des aires de séjour et de passage dans leur plan. Comme on l'a vu au point 2.5.3, la mise en œuvre des projets échoue souvent en raison du manque d'acceptation de la population locale.

Pour résumer, force est de constater que le chiffre de 40 aires de séjour et de 80 aires de passage mentionné dans l'expertise « Les gens du voyage et l'aménagement du territoire » (2001) et requis pour répondre aux besoins des nomades n'est toujours pas atteint.

Depuis quelques années, les tensions s'exacerbent durant l'été avec l'afflux de nomades étrangers, principalement des Roms ou des Manouches en provenance de France, d'Allemagne, d'Italie ou d'Espagne, qui ont coutume de se déplacer par convois de plusieurs dizaines de caravanes. Lorsque les aires de transit existantes, au nombre de quatre (Domat-Ems GR, Kaiseraugst AG, Renens VD, Martigny VS), sont saturées, les nomades étrangers n'ont d'autre choix que de faire halte sur un terrain privé avec l'accord du propriétaire et moyennant versement d'une somme d'argent à ce dernier. Ces arrangements ne posent généralement pas de problème. Mais le manque d'emplacements officiels peut parfois conduire à des stationnements non autorisés sur des terrains qui ne sont pas prévus à cet effet. D'où des tensions avec la population locale dont ont à pâtir les minorités suisses.

Le fait que les compétences en la matière sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes constitue un défi supplémentaire. L'aménagement du territoire est principalement du ressort des cantons, auxquels il appartient par conséquent de créer des aires de séjour et de passage. Lors de la procédure d'approbation des plans directeurs cantonaux, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) veille à ce que les besoins des gens du voyage soient pris en compte et que les emplacements correspondants soient inscrits dans les plans. La création d'une aire d'accueil implique souvent un changement d'affectation de zone, contre lequel la commune peut lancer un référendum.

Un certain nombre de cantons et de communes possèdent également des règlements de police interdisant le camping et le caravaning et, partant, la halte spontanée. Les lois sur les constructions définissent par ailleurs les conditions d'installation de constructions mobilières.

3.3.2 Objectif

Améliorer l'offre d'aires de séjour, de passage et de transit de manière à ce que l'on puisse répondre à la demande effective sous un délai de cinq ans.

3.3.3 Recommandations du groupe de travail

Le manque d'aires d'accueil et les possibilités parfois très restreintes d'utilisation de ces dernières (accès limité à certaines périodes seulement, faible qualité des infrastructures, etc.) sont tels qu'il faut une action d'envergure à plusieurs niveaux. Le groupe de travail propose des mesures de trois ordres :

- Il faut chercher à favoriser la compréhension de la population pour le mode de vie itinérant et contribuer à vaincre les préjugés et les peurs par un travail de **sensibilisation et d'information**.

Une information et une communication constantes et ciblées doivent mettre l'accent sur les aspects positifs de la question (culture, langue). Il faut recourir à divers canaux et moyens de communication pour toucher des parties aussi larges que possible de la population. Des manifestations comme des conférences, des visites d'écoles, des marchés, des concerts, des représentations théâtrales, etc. sont de nature à favoriser les échanges directs entre la population sédentaire et les minorités yéniches, manouches et roms.

- Il s'agit de prendre en compte les besoins des minorités dans l'**aménagement du territoire**. Les tâches et les responsabilités incombant aux autorités et aux administrations cantonales, communales (et éventuellement aussi régionales) doivent être clairement définies dans les plans directeurs cantonaux, avec échéanciers précis à la clé. Les communes doivent inscrire dans leur plan d'affectation des zones spécifiques et expressément désignées comme telles (p. ex. «Zone pour minorités nomades») réservées à l'implantation d'aires de séjour et de passage (existantes ou nouvelles) ; c'est indispensable pour garantir la sécurité du droit sur le long terme et éviter d'autres suppressions d'emplacements.

A chaque révision de leurs législations relatives à l'aménagement et aux constructions, les cantons prennent en compte la problématique des aires de séjour et de passage, y compris de la halte spontanée, afin de créer un cadre légal plus favorable au mode de vie itinérant.

- Il faut **améliorer l'infrastructure des emplacements existants et créer de nouveaux emplacements**. Cela peut se faire de différentes façons : en garantissant un accès permanent aux aires existantes (au moins pendant les six mois d'été), autrement dit en excluant ou en limitant au minimum d'autres utilisations ; en assainissant ou en valorisant les emplacements existants ou en étudiant la possibilité d'aménager des emplacements à des endroits mieux adaptés dans les environs.

La création d'aires de séjour et d'aires de passage doit s'inscrire dans une stratégie globale élaborée par le canton. Leur gestion et leur entretien doivent être garantis sur le long terme (en principe par la commune).

La création d'aires de transit sur les grands axes autoroutiers est placée sous le contrôle de la Confédération. Les cantons peuvent ainsi se concentrer sur la création d'aires de séjour et de passage de petite et de moyenne dimension, qui sont majoritairement utilisées par les Yéniches et les Manouches suisses. Avec cette répartition des tâches, chaque échelon contribue à l'amélioration de la situation.

Enfin, la halte spontanée doit être possible sans qu'il faille l'aval des autorités (c'est un point important car cela permet de compenser le manque d'emplacements officiels). En cas d'incertitudes quant à la halte spontanée, il convient d'informer le propriétaire du terrain (généralement un agriculteur).

Les futurs utilisateurs doivent être systématiquement associés à la création de nouveaux emplacements ou aux améliorations d'infrastructures. Une orientation sur les standards minimaux tels que formulés par le groupe de travail (cf. annexe 2) est importante dans l'optique de l'utilisation de l'emplacement.

3.3.4 Mesures de la Confédération

La Confédération peut ponctuellement soutenir les cantons dans l'implantation d'aires de séjour et de passage par une aide financière ou une aide à l'élaboration du projet. Elle s'engage par ailleurs dans la création d'aires de transit, qui requièrent la mise en œuvre de solutions au niveau suprarégional. Le rapport d'état 2016 de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » part d'un besoin de dix aires de transit pour l'ensemble de la Suisse. La création d'aires de transit n'est ainsi pas nécessaire dans tous les cantons. Elle devient une tâche qui demande une coordination importante au niveau national. La Confédération est prête à soutenir les cantons dans leurs efforts pour se coordonner. L'instrument idoine est une conception au sens de l'art. 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire LAT³⁰.

La Confédération (notamment armasuisse, OFROU, OFCL, EPF, CFF) possède des parcelles de terrain qu'elle a déjà proposées aux cantons dans le passé. Des échanges fonciers avec les cantons sont également envisageables si cela peut permettre la mise à disposition de terrains adaptés à l'implantation d'emplacements.

Aires de séjour et de passage	Compétence	Délai
Sur la base du rapport sur la situation en 2016, l'Office fédéral de la culture (OFC) et la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» identifient les dix régions où le besoin d'aires de séjour et de passage est le plus grand.	OFC Fondation	2017
Dans les régions identifiées, on examine quels sont les terrains de la Confédération qui pourraient se prêter à une telle utilisation : armasuisse met à la disposition des cantons des parcelles du parc immobilier disponible du DDPS pour y créer des aires d'accueil (vente à la valeur de rendement) ; l'Office fédéral des routes (OFROU), l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) ainsi que les entreprises liées à la Confédération comme les CFF ou la Poste sont invitées à identifier des terrains appropriés.	armasuisse OFROU OFCL	2017-2018
L'OFC et la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » contactent dans ces régions les autorités cantonales pour discuter de la suite des opérations. L'OFC peut soutenir financièrement les cantons (à leur demande à hauteur de 15 000 francs au max. par canton) dans l'élaboration de projets (stratégie cantonale pour les aires de séjour et de passage).	OFC Fondation et cantons	2017-2019
La fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » peut soutenir financièrement la conception et la création de quatre aires au maximum (sur demande à hauteur de 100 000 francs au max. par projet). Elle peut pour cela utiliser son capital de fondation.	Fondation	2017-2019
Aires de transit	Compétence	Délai
Le DFI établit une conception pour la planification et la création de trois nouvelles aires de transit au moins, sur la base de l'art. 13 LAT. ³¹ Les conceptions sont après les plans sectoriels les principaux instruments d'aménagement dont la Confédération dispose pour faire concorder ses activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire et les harmoniser avec les efforts des cantons. La conception contient les bases de la planification et de la gestion des nouvelles aires de transit. Elle contient également un concept de stationnement mobile pour l'accueil de Roms et de Manouches étrangers, p.ex. sur des terrains d'armasuisse (parc immobilier disponible). Le DFI associe les offices fédéraux intéressés (ARE, OFROU, armasuisse) et les conférences cantonales compétentes (DTAP, CCDJP) à l'établissement de la conception.	Confédération	2017

Information et mise en réseau	Compétence	Délai
L'inventaire des aires de passage, de séjour et de transit en Suisse (« rapport sur la situation ») est publié et régulièrement actualisé par la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ». Il sert de point de départ pour la planification et la mise en œuvre des améliorations. Le prochain rapport est prévu pour 2020.	Fondation	En cours
Le Service de lutte contre le racisme (SLR) / L'Office fédéral de la culture (OFC) peuvent sur présentation d'une demande soutenir des projets de sensibilisation et de formation continue d'autorités communales et de corps de police concernant les droits et les devoirs des minorités nomades (cours, documentations, etc.).	FRB OFC	En cours
L'Office fédéral de la culture met en réseau les services cantonaux et entretient des échanges réguliers avec eux. La fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» développe un modèle de cahier des charges à l'intention des cantons pour aider ceux-ci dans la mise sur pied de services spécialisés.	OFC Fondation	2017

3.4 Domaine de l'éducation

3.4.1 Enjeux

Dans le domaine de l'éducation, nous sommes confrontés à deux défis : d'une part, il faut concilier droit à l'éducation et droit pour les gens du voyage de pratiquer leur mode de vie traditionnel ; d'autre part, l'histoire et la culture des minorités yéniches, manouches et roms doivent être abordées à l'école. Dans les écoles fréquentées par des enfants de gens du voyage, il faut sensibiliser les autorités scolaires à leurs besoins particuliers.

Selon l'article 62 de la Constitution fédérale, l'enseignement de base est obligatoire. En ratifiant la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, la Suisse s'est engagée à reconnaître le droit de l'enfant à l'éducation et à respecter le principe de l'égalité des chances. L'éducation est une tâche conjointe de la Confédération et des cantons (art. 61a Cst.). Les cantons sont en principe responsables de l'instruction publique (art. 62 Cst.), la Confédération de la formation professionnelle initiale (art. 63 Cst.).

L'école obligatoire a pour objectif de garantir l'égalité des chances. Les enfants doivent pouvoir accéder à la formation de leur choix indépendamment de leur origine et de leur mode de vie. Ils ne doivent donc en aucun cas subir des discriminations en raison de leur appartenance aux minorités yéniches, manouches ou roms. Une partie des enfants des gens du voyage étant absents pendant la période estivale, il faut établir des conditions qui permettent de concilier scolarité obligatoire et droit à l'éducation avec le mode de vie itinérant. Une partie des enfants des gens du voyage quittent l'école avant la fin de la scolarité obligatoire pour être formés par leurs parents aux métiers traditionnels. Il est rare qu'ils aspirent à une formation professionnelle classique.

Pour faire face à ces défis, l'ensemble des acteurs sont appelés à conjuguer leurs efforts : les cantons, les communes disposant d'aires de séjour et de passage, les écoles, les entreprises formatrices, mais aussi les familles ayant un mode de vie itinérant.

3.4.2 Objectif

Garantir aux minorités yéniches, manouches et roms de pouvoir concilier le droit à l'éducation avec celui de pratiquer leur mode de vie traditionnel, et faire en sorte que l'école aborde de façon appropriée leur histoire et leur culture.

3.4.3 Recommandations du groupe de travail

Le domaine de l'éducation est celui qui a le plus divisé les membres du groupe de travail. Les représentants et représentantes des autorités scolaires et des services sociaux sont en faveur de la création de mesures d'appui pour permettre un suivi des familles de gens du voyage plus étroit pendant la période estivale et le cas échéant également en hiver. Cette initiative a été rejetée par la majorité des représentants et représentantes de la communauté yéniche nomade. Marqués par l'expérience traumatisante de l'action « Enfants de la grande route », ils sont aujourd'hui méfiants à l'égard des offres de soutien de la Confédération relatives à l'éducation et à la formation de leurs enfants.

Les membres du groupe de travail se sont tous ralliés au principe selon lequel il faut effectuer une évaluation des besoins méticuleuse avant de développer une offre et associer les familles dont les enfants vont à l'école dans des communes disposant d'une aire de séjour.

La meilleure solution pour répondre aux besoins de toutes les personnes concernées (familles de gens du voyage et autorités scolaires) semble être la combinaison de solutions flexibles et d'offres scolaires spécifiques adaptées aux besoins des familles de gens du voyage. On peut par exemple envisager de mettre en ligne des outils et du matériel d'enseignement pour permettre aux élèves en déplacement de bénéficier de façon interactive d'un accès au matériel scolaire et d'un échange avec les enseignants.

Les représentants et représentantes des communautés yéniches, manouches et roms souhaiteraient par ailleurs que leur histoire et leur culture soient abordées plus en profondeur à l'école. Pour ce faire, il serait nécessaire de développer le matériel scolaire en collaboration avec les représentants et représentantes de ces minorités. Il faut également lutter avec détermination contre toute forme de discrimination et de racisme dans le contexte scolaire.

3.4.4 Mesures de la Confédération

La scolarité obligatoire (degrés primaire et secondaire I) relève de la responsabilité des cantons. Ils établissent les horaires et les plans d'étude et choisissent le matériel scolaire. D'après l'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS), « l'harmonisation des plans d'études et la coordination des moyens d'enseignement sont assurées au niveau des régions linguistiques ». Pour la Suisse romande, c'est le Plan d'études romand (PER) qui la définit, pour les cantons alémaniques et plurilingues, c'est le « Lehrplan 21 », et pour le canton du Tessin, le « Piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese » (en cours de révision).

La marge de manœuvre de la Confédération à ce niveau est par conséquent limitée. Elle n'a par exemple pas son mot à dire sur le contenu des cours ou sur les formes d'enseignement. Elle peut en revanche participer au développement de leçons et de projets scolaires qui feront figure de modèles, avec pour objectif de les rendre accessibles ultérieurement pour une large utilisation dans les cantons ou les écoles. Ces mesures sont destinées à contribuer à permettre aux minorités de mener la vie qui correspond à leur culture (dans le sens de l'art. 17 LEC). Un besoin avéré des personnes concernées est une condition importante pour le développement de tels projets. Les partenaires sont la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), les hautes écoles pédagogiques, le serveur de l'éducation EDUCA³² et le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), notamment.

Pour ce qui est du passage de l'école obligatoire à la formation professionnelle initiale, il existe un instrument qui pourrait s'avérer très utile. Il s'agit du *case management* « Formation professionnelle », porté en commun par les cantons et le SEFRI.

³² EDUCA est le serveur suisse de l'éducation. Il donne accès à toutes les informations pertinentes relatives au système éducatif suisse. Il s'agit d'une plateforme officielle destinée à tous les acteurs du domaine de l'éducation.

Domaine de l'éducation	Compétence	Délai
L'Office fédéral de la culture (OFC) peut soutenir des projets scolaires qui feront figure de modèle, par ex. dans le domaine du e-learning, qui donne la possibilité aux familles de gens de voyage de garder le contact avec l'école et d'accéder au matériel scolaire quand elles sont en déplacement, ce qui leur permet d'éviter toute interruption du cursus scolaire. Les projets peuvent être déposés par des hautes écoles pédagogiques, des communes, des cantons ou des organisations de la société civile.	OFC sur demande	En cours
Le Service de lutte contre le racisme (SLR) peut soutenir des projets visant à sensibiliser les enseignants aux besoins spécifiques des minorités yéniches, manouches et roms et encourager la préparation de leçons consacrées à l'histoire et à la culture de ces minorités. Les projets peuvent être déposés par des hautes écoles pédagogiques, des communes, des cantons ou des organisations de la société civiles.	SLR sur demande	En cours
L'Office fédéral de la culture offre un soutien approprié à l'échange d'expériences et à la diffusion d'exemples de bonnes pratiques, par exemple sur le site internet de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » ou à l'occasion d'une rencontre réunissant autorités scolaires, enseignants et familles de gens du voyage.	OFC	A partir de 2018

3.5 Domaine culture et identité

3.5.1 Enjeux

Dans le domaine culture et identité, deux éléments sont au centre des préoccupations des organisations et des représentants et représentantes des Yéniches, Manouches et Roms. Ils revendiquent d'une part une meilleure reconnaissance de ces minorités, et d'autre part une meilleure perception et visibilité dans la société.

Par sa ratification en 1998 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, la Suisse a reconnu les « gens du voyage » comme une minorité nationale. En 2001, dans son premier « Rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », le Conseil fédéral indiquait que l'expression « gens du voyage » regroupe les Yéniches et les Manouches suisses, qu'ils soient nomades ou sédentaires. Le terme imprécis « gens du voyage » marque fortement le discours public, un terme dans lequel la majorité des Yéniches et des Manouches ne se reconnaissent pas.

Les Roms, eux, ne sont par contre pas reconnus comme une minorité nationale, et plusieurs organisations ont exprimé le souhait d'une telle reconnaissance. En 2015, plusieurs organisations de Yéniches, Manouches et Roms ont fait circuler en Suisse des pétitions et des demandes relatives à la reconnaissance de leur communauté et à leur perception sociale. Ils revendiquent également la possibilité de se (re)présenter à travers leur culture.

3.5.2 Objectif

Considérer dans la pratique administrative les Yéniches, Manouches et Roms comme appartenant à la société suisse sur la base de leur situation et de leur particularité, et les protéger contre toute forme de discrimination. Encourager l'acquisition de connaissances relatives à la culture et à l'histoire de ces groupes afin d'améliorer leur perception au sein de la société.

3.5.3 Recommandations du groupe de travail

Les recommandations du groupe de travail sont très larges, car nombreuses sont les réalités recouvertes par le terme « culture ». Les membres du groupe de travail font face à des sentiments mitigés : d'un côté, ils expriment la volonté de rendre accessible au grand public la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms ; de l'autre, ils craignent de provoquer ainsi une perte d'identité. Cela concerne en particulier ce qui a trait à la langue yéniche.

Pour les Yéniches, il est important de rappeler ou de préciser que l'ensemble des Yéniches et des Manouches ont été reconnus en tant que minorité nationale, qu'ils soient nomades ou sédentaires. Leur préoccupation est que le soutien qu'ils reçoivent n'aille pas seulement à leur mode de vie itinérant, mais aussi à leur culture. D'irréconciliables divergences à propos de la langue sont apparues entre les organisations yéniches représentées dans le groupe de travail : Certaines d'entre elles veulent faire connaître cet élément culturel qu'elles considèrent comme central. D'autres craignent que faire de cette langue un objet d'étude cause sa perte. A leur sens, elle leur appartient, elle est un peu leur « langue secrète » qui les avait protégé par le passé des persécutions par le reste de la société. Les organisations de Yéniches représentées dans le groupe de travail étaient toutefois d'accord sur un point : leur langue doit être enseignée dans leur groupe ethnique.

Les organisations roms suisses représentées dans le groupe de travail ont trois revendications. Premièrement, elles veulent que leur communauté soit reconnue en tant que minorité nationale au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Deuxièmement, elles demandent un encouragement ciblé de leur culture, qui doit être considérée comme partie intégrante de la diversité culturelle suisse. Enfin, elles souhaitent que le romani fasse partie des langues reconnues par la Suisse au sens de la charte des langues. Tout comme les Yéniches et les Manouches, les Roms aimeraient que le grand public soit davantage sensibilisé à leur cause, que soient cassés les stéréotypes les concernant et éradiqué le racisme à leur encontre.

3.5.4 Mesures de la Confédération

La marge de manœuvre de la Confédération dans le domaine de la culture et de l'identité est plus grande que celle dont elle dispose dans les autres domaines, et il convient de l'exploiter. Dans ce domaine, les initiatives individuelles, autrement dit l'implication des Yéniches, des Manouches et des Roms dans des projets d'encouragement de leur culture et de leur identité, sont essentielles pour atteindre l'objectif fixé au point 3.5.2.

Culture et identité	Compétence	Délai
La terminologie employée au sein de l'administration fédérale est adaptée. Elle servira de modèle aux administrations cantonales et communales. Dans les communications officielles, le terme « gens du voyage » ne sera dorénavant plus employé. Les communautés yéniches, manouches et roms seront désignées par leurs noms respectifs.	Confédération	En cours
En vue de la prochaine révision, la Confédération envisage une adaptation terminologique des bases légales : dans l'article 17 de la Loi sur l'encouragement de la culture, le terme « gens du voyage » doit être supprimé (Message culture 2021-2024).	OFC	2020
Quand le contexte s'y prête, la Confédération ne manque pas de rappeler qu'au sens de la convention-cadre tous les Yéniches et Manouches suisses, qu'ils soient nomades ou sédentaires, sont reconnus en tant que minorité nationale.	OFC DV	en cours
La fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » constitue un fonds culturel pour le soutien de projets culturels développés par des Yéniches et des Manouches. Ce fonds est alimenté chaque année à hauteur de 50 000 francs par l'Office fédéral de la culture (OFC). La fon-	Fondation	A partir de 2016

dation définit un régime d'encouragement qui fixe les objectifs d'encouragement et les critères déterminants.		
La fondation met à jour et complète les informations publiées sur son site internet (« Les gens du voyage suisses – Autrefois et de nos jours »).	Fondation	2017
Sur demande, l'Office fédéral de la culture (OFC) contribue à la transmission de la langue yéniche au sein même de la communauté. Il le fait en apportant son soutien à des projets linguistiques développés par des Yéniches pour les Yéniches. Il en est de même pour la langue des Manouches.	OFC sur demande	En cours
La culture des Yéniches et des Manouches, ou tout du moins certains de ces éléments, seront inscrits sur la « Liste des traditions vivantes en Suisse », l'inventaire national du patrimoine culturel immatériel de la Suisse. L'initiative doit venir des organisations de Yéniches et Manouches, et un consensus sur le contenu des traditions décrites est nécessaire. Si besoin est, l'Office fédéral de la culture peut soutenir la préparation du dossier.	OFC sur demande	D'ici 2018
Le Service de lutte contre le racisme (SLR) soutient des projets de lutte contre toute forme de discrimination et d'antitziganisme envers les Yéniches, les Manouches et les Roms. Les campagnes contre le racisme défendent par ailleurs les droits de ces communautés.	SLR sur demande	En cours
Reconnaissance des Roms	Compétence	Délai
Les services de la Confédération concernés se tiennent à la disposition des organisations roms pour discuter des formes de reconnaissance de cette communauté. A la demande de plusieurs organisations roms suisses, l'accent est mis sur l'examen de la demande de reconnaissance des Roms en tant que minorité nationale au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.	DV	2017
La reconnaissance du romani en tant que langue minoritaire dépourvue de territoire au sens de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est à l'étude.	OFC	2017
La CFR a de plus en plus affaire au phénomène d'antitziganisme. La position des Roms en tant que groupe victime de discrimination est renforcée : tout comme les Yéniches et les Manouches, les Roms auront eux aussi un représentant à la CFR.	CFR	A partir de 2016, en cours

3.6 Domaine de l'action sociale

3.6.1 Enjeu « mode de vie des gens du voyage »

Les articles 41 et 110 à 117 de la Constitution décrivent les buts sociaux, la sécurité sociale et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les prestations sociales de l'Etat sont accordées selon le principe de l'égalité. Les gens du voyage ne peuvent néanmoins pas systématiquement faire valoir leur droit à des prestations sociales pour atteindre le minimum vital.

La pratique des autorités sociales est orientée vers une culture sédentaire. Les systèmes sociaux prennent rarement en compte les personnes ayant un mode de vie nomade ou semi-nomade. Le mode de vie nomade, le manque d'informations des ayants droit ou encore leur éventuelle hésitation à faire valoir leur droit à un soutien complique leur accès aux prestations. Les Yéniches, les Manouches et les Roms peuvent rencontrer des difficultés à obtenir des prestations sociales de la part de l'Etat pour les raisons suivantes :

- Le mode de vie nomade complique l'accès aux prestations quand une attestation de domicile est nécessaire pour leur allocation.
- Les autorités cantonales et communales responsables jouissent d'une certaine marge d'appréciation ; les préjugés à l'encontre des gens du voyage ou des minorités yéniches, manouches ou roms peuvent restreindre leurs droits.
- Les membres des minorités yéniches, manouches et roms hésitent à faire valoir leur droit à des prestations sociales par peur de subir des discriminations de la part du reste de la société.

3.6.2 Objectifs

Prendre en compte de manière adéquate le mode de vie des gens du voyage dans la pratique des assurances sociales. Les informer de leurs droits, leur donner accès à une assistance juridique en cas de conflit.

3.6.3 Recommandations du groupe de travail

Le groupe de travail constate que les bases juridiques de l'action sociale sont claires et contraignantes, mais qu'elles peuvent être appliquées différemment. Les personnes concernées et les autorités ont un déficit d'informations. Informer les personnes concernées de leurs droits, sensibiliser les autorités compétentes à la nécessité d'avoir une pratique efficace et non discriminatoire, adapter les réglementations sont autant de moyens essentiels pour améliorer la situation.

Le groupe de travail recommande d'utiliser la marge de manœuvre qu'autorisent les directives des services du travail et les normes déterminantes pour le calcul de l'aide sociale édictées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS afin de prendre en compte de façon appropriée les besoins des personnes qui ont des activités professionnelles en adéquation avec un mode de vie non sédentaire.

Afin que les Yéniches, les Manouches et les Roms puissent connaître et faire valoir leurs droits, le groupe de travail recommande de mieux faire connaître l'offre existante de conseil et d'accompagnement. Puis, les organisations représentant les minorités pourraient, en complément, le cas échéant avec un soutien étatique, proposer des séances de conseil sans engagement. Pour des problèmes plus complexes, la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » pourrait s'entremettre auprès d'avocats spécialisés. Tout précédent pourrait avoir pour conséquence de mieux faire valoir au niveau suisse les demandes de prestations étatiques dans différents domaines (emplacements, aide sociale, retraites, etc.).

3.6.4 Mesures prises par la Confédération

L'Office fédéral de la culture OFC a mené un entretien exploratoire avec la CSIAS ; il s'agissait de voir avec elle s'il était possible de dégager une marge de manœuvre permettant de mieux prendre en compte le mode de vie itinérant dans les normes, les notes ou les FAQ de la CSIAS. Celle-ci fait valoir que, s'agissant des besoins fondamentaux, les normes qu'elle édicte ne font pas de distinctions parmi les différents groupes cibles (exception faite des jeunes adultes). Les recommandations qu'elle fait aux cantons s'appuient sur des principes généraux. Il ne saurait y avoir de privilèges pour des groupes particuliers. Privilégier un groupe d'allocataires de l'aide sociale pourrait susciter la critique et finalement retomber sur le groupe en question. Dans un souci de protection des groupes de personnes ayant un mode de vie itinérant, il vaudrait mieux renoncer à prendre des dispositions particulières les concernant. Toute amélioration de la situation passe nécessairement par la sensibilisation et l'information des autorités compétentes.

Aide sociale	Compétence	Délai
La commission juridique de la CSIAS élabore les premières ébauches de la définition de ce qu'est un domicile et aborde ainsi la question de savoir qui est compétent pour le versement des prestations. De telles questions ne concernent pas seulement le mode de vie itinérant. L'Office fédéral de la culture prendra position sur ce projet.	CSIAS OFC	2017
L'OFC et la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » organisent avec le soutien de l'association des communes suisses une séance d'échanges et de sensibilisation à l'intention des communes ayant des aires de séjour et de passage.	OFC Fondation	2018
Dans le cadre de la convention de prestations passée avec la Radgenossenschaft, l'OFC apporte son soutien à une offre de conseil facilement accessible.	OFC	A partir de 2017
La fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » offre aux Yéniches, Manouches et Roms une aide juridique en cas de conflit. Elle ne fournit pas ce service elle-même, mais par l'entremise d'un avocat indépendant. Cette séance peut être considérée comme une première consultation gratuite ou évaluée à un tarif préférentiel. Cela offre la possibilité, au-delà du cas d'espèce, d'obtenir des décisions judiciaires prometteuses. L'aide juridique ne concerne pas seulement le domaine social, mais l'ensemble des domaines où une discrimination peut être vécue.	Fondation	A partir de 2018

3.7 Nouveau positionnement de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »

3.7.1 Situation actuelle et défis

Avec la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » fondée en 1995 et opérationnelle depuis 1997, la Confédération et les communautés yéniches et manouches disposent d'un instrument qui leur permet d'améliorer les conditions de vie des gens du voyage. La fondation dispose d'un capital d'un million de francs et elle reçoit annuellement des contributions pour couvrir ses coûts d'exploitation et financer des projets.

L'objectif principal de la fondation est de rendre possible un mode de vie itinérant par la mise à disposition d'un nombre suffisant d'aires de séjour et de passage. Elle commande à cet effet des rapports qui évaluent la situation en la matière, encourage la collaboration entre les différents niveaux de l'Etat, et elle soutient financièrement dans la mesure de ses possibilités la création d'aires de séjour et de passage. Elle s'emploie par ailleurs à prévenir et à éliminer les discriminations à l'égard des Yéniches, des Manouches et des Roms et aide les minorités à préserver leur identité culturelle en soutenant financièrement des projets.

Le conseil de fondation compte actuellement onze membres. La Confédération, les cantons et les communes sont représentés par deux membres chacun. Les cinq autres membres représentent les Yéniches et les Manouches. Le conseil de fondation plaide depuis longtemps pour une représentation paritaire des autorités et des minorités.

L'action de la fondation a grandement contribué à clarifier les droits des Yéniches et des Manouches et à faire reconnaître ces droits comme légitimes. Cela a des conséquences sur la perception identitaire des minorités, qui affirment leur identité culturelle mais aussi ethnique avec beaucoup plus d'assurance qu'autrefois. Leurs représentants peuvent ainsi coopérer de manière décomplexée avec les autorités. C'est grâce à cette évolution que la question de l'école et de la formation professionnelle a par exemple pu être thématisée au sein de la fondation.

Sur le plan factuel, le progrès le plus notable réside dans le fait que depuis le 1^{er} janvier 2003 les Yéniches, les Manouches et les Roms peuvent exercer leur activité dans toute la Suisse avec une patente de commerce délivrée par un canton. L'action de la fondation a en outre permis de porter à cinq ans la durée de validité de ces patentes alors qu'elle était auparavant limitée à une durée pouvant varier de quelques semaines à un an selon les cantons.

Les résultats sont moins probants (comme le confirment les rapports établis périodiquement sur la question) en ce qui concerne l'enjeu majeur que représente la création d'aires de séjour et de passage. Ce n'est pas l'engagement de la fondation qui en est la cause mais l'absence de volonté politique au niveau des cantons et des communes (cf. ch. 3.3). La fondation peut certes donner des incitations à la création d'aires d'accueil mais elle ne dispose pour ce faire que de moyens financiers très modestes (15 000 francs par emplacement). Elle n'est pas habilitée à créer ou à louer elle-même des emplacements. Aussi son action se limite à un travail de lobbying destiné à amener les acteurs publics à agir. La fondation a ainsi certes été en mesure d'identifier suffisamment tôt d'importants problèmes mais qui n'ont que rarement trouvé de solution.

La question du fonctionnement de la fondation n'a pas été explicitement abordée au sein du groupe de travail mais les discussions ont ici ou là laissé transparaître une insatisfaction face au manque à la fois de conviction et d'acceptation. L'Office fédéral de la culture OFC et la fondation elle-même (certains membres des groupes de travail siègent également au conseil de fondation) entendent dès lors faire en sorte que les intérêts de tous les participants soient traités plus efficacement et que les problèmes trouvent plus souvent des solutions. Une tâche importante de la fondation sera d'observer les évolutions dans les cantons en ce qui concerne la création d'aires d'accueil ou l'amélioration des infrastructures, d'œuvrer pour faire mieux accepter les besoins des Yéniches, des Manouches et des Roms et pour que les petits groupes aient la possibilité de faire halte en dehors des emplacements officiels. Par ailleurs, la fondation doit pouvoir fournir des contributions substantielles à la création d'aires d'accueil.

3.7.2 Objectif

Faire de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » un centre de compétence reconnu aussi bien par les autorités que par les communautés concernées et qui assume sa mission de manière dynamique et proactive. Adapter les tâches, les structures et les méthodes de travail de la fondation de manière à lui permettre de bien remplir la fonction qui lui est assignée.

3.7.3 Mesures

Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »	Compétence	Délai
Le Conseil de fondation comptera un siège de plus, réservé aux organisations yéniches et manouches. Il y a ainsi parité entre représentants des autorités et des minorités.	Fondation	2017
La fondation crée à Berne un secrétariat atteignable à heures fixes. Elle sera ainsi plus facilement joignable et accroîtra sa visibilité dans le public, notamment en Suisse romande.	Fondation	Dès 2017
La fondation améliore son site Internet et renforce sa présence dans les groupes de travail cantonaux et aux manifestations des organisations yéniches, manouches et roms.	Fondation	Dès 2017
Il faut réfléchir au nom de la fondation et l'adapter le cas échéant.	Fondation	Dès 2017
La fondation retravaille et complète les informations de son site web (« Les gens du voyage suisses – Autrefois et de nos jours »). Elle contrôle et actualise la terminologie.	Fondation	2017
La fondation mène ses activités sur la base de plans annuels dans lesquels elle définit ses priorités et ses objectifs. Le travail de la fondation est documenté de manière transparente.	Fondation	Dès 2017
La fondation étend ses tâches à la promotion de projets culturels et à l'activité de conseil juridique. Elle mène une réflexion de fond et formule des conditions cadre pour la halte spontanée. La répartition des tâches entre l'OFC et la fondation est clarifiée.	Fondation OFC	2017
Si ses moyens le lui permettent, la fondation peut acquérir ou louer des terrains pouvant être utilisés comme aires de séjours et aires de passage. Elle peut soutenir financièrement les cantons dans la création d'aires d'accueil et peut pour ce faire également utiliser son capital.	Fondation	Dès 2017

4 Perspectives

Le plan d'action propose des solutions là où, dans le cadre de ses compétences, la Confédération peut contribuer pour atteindre les objectifs du groupe de travail. Ici, il convient d'insister sur le fait que tous les échelons de l'Etat sont responsables ensemble dans leurs efforts pour atteindre une amélioration durable.

4.1 Limites de la mise en œuvre

Tous les problèmes identifiés ne peuvent être conduits rapidement et efficacement à des solutions. Les membres des différents groupes de travail sont conscients que toutes les parties prenantes continueront à avoir besoin de temps et de moyens si l'on veut améliorer en général les conditions de vie des groupes de gens du voyage et des Yéniches, des Manouches et des Roms. Ils sont également conscients qu'on ne peut confier à une instance unique la compétence de mettre en œuvre le plan d'action. Comme jusqu'à maintenant, un mélange de régulations officielles et d'efforts privés sera nécessaire si l'on veut rendre des améliorations possibles. Résoudre par exemple la question des emplacements ne prend pas seulement du temps, il faut également que les acteurs du canton et des communes, et parfois jusqu'à la Confédération, collaborent.

Les améliorations dans le domaine de la formation sont également le résultat d'une coopération entre les acteurs intéressés. Les solutions ne relèvent pas du domaine de compétence de la Confédération et doivent être recherchées aux niveaux cantonal et communal en collaboration avec les familles ayant un mode de vie itinérant. Il est à noter également que nombre des problèmes rencontrés par les Yéniches, les Manouches et les Roms dans leur combat pour améliorer leur condition de vie, ne leur sont pas spécifiquement propres : les problèmes de logement, l'accès difficile à la formation et aux prestations sociales, le manque de considération sociale concernent également d'autres parties de la population sédentaire et des gens qui ne se comptent pas parmi les groupes de Yéniches, de Manouches et de Roms.

Certaines des revendications formulées dans le groupe de travail ne paraissent pas réalisables à moyen terme : une loi fédérale sur la reconnaissance des Yéniches, des Manouches et des Roms ; une loi fédérale obligeant toutes les grandes communes à créer des aires d'accueil ; une loi cadre relative à la fourniture de prestations sociales. Cela ne veut pas dire que ces revendications ne sont pas reconnues comme étant importantes ; cela signifie juste que dans un pays fédéraliste comme la Suisse les questions sociales ne sont qu'exceptionnellement réglées par des décisions centralisées.

4.2 Monitoring

Le groupe de travail « pour l'amélioration du mode de vie itinérant et la promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms » regroupe un large éventail d'acteurs. Il s'agit de conserver ce réseau, raison pour laquelle le groupe de travail jouera aussi un rôle dans la mise en œuvre du plan d'action.

- L'Office fédéral de la culture (OFC) coordonne les tâches des différents offices fédéraux et assure l'interface avec la fondation.
- Les améliorations ou les détériorations constatées doivent être constamment annoncées à l'Office fédéral de la culture (OFC). L'Office fédéral de la culture rapporte les progrès aux membres du groupe de travail.
- Le groupe de travail se réunit une fois par an pour un échange sur les progrès réalisés dans les différents domaines.
- L'Office fédéral de la culture (OFC) rend un rapport au Conseil fédéral en 2020 sur la mise en œuvre du plan d'action.

Glossaire

Aire d'accueil	Terme générique utilisé dans le rapport pour désigner les aires de séjour, les aires de passage et les aires de transit.
Aire de passage	Les aires de passage sont destinées principalement à des Yéniches et des Manouches suisses pour de courts séjours (jusqu'à un mois) durant la période estivale. Elles doivent disposer d'équipements qui répondent aux besoins quotidiens (électricité, eau, toilettes, bennes à ordures, etc.). Contrairement aux terrains de camping, qui sont destinés à un tourisme de loisirs, les aires de passage offrent aux personnes qui y séjournent également la possibilité d'exercer une activité professionnelle. (Il existe aujourd'hui des aires mixtes, qui sont à mi-chemin entre aires de séjour et aires de passage).
Aire de séjour	Les aires de séjour sont destinées à l'accueil permanent des gens du voyage, surtout pendant les mois d'hiver. Les Yéniches, les Manouches et les Roms y louent (en principe) à l'année une parcelle occupée par une construction simple (p.ex. un chalet en bois, un (des) mobilhome(s) ou une (des) caravane(s)). Les familles déposent leurs papiers et les enfants vont à l'école dans la commune correspondante.
Aire de transit	Les aires de transit sont des espaces de grande dimension (pouvant accueillir entre 35 et 80 caravanes, tractage par véhicule léger) de Roms et de Manouches étrangers qui traversent la Suisse de part en part. Comme les haltes sont généralement de courte durée, une infrastructure rudimentaire constituée d'une place en dur avec approvisionnement en eau potable et bennes à ordures est suffisante.
Halte spontanée	La halte spontanée, qui est à l'origine l'essence même du mode de vie itinérant traditionnel, désigne l'installation pendant quelques semaines d'un petit groupe de cinq ou six caravanes sur un terrain privé, souvent agricole (qui ne dispose pas d'infrastructures permanentes). Le propriétaire reçoit en contrepartie un dédommagement pour les frais occasionnés, d'électricité par exemple.
Gens du voyage	L'expression «gens du voyage» est empruntée à une notion du droit français qui désigne des personnes qui séjournent en France sans domicile fixe. L'idée est d'éviter une ethnicisation. En Suisse, l'expression de «gens du voyage» ou de «nomades» a un autre sens et se rapporte au mode de vie itinérant. Dans un sens plus large, elle désigne les gens du voyage suisses (Yéniches et Manouches) et également les Roms étrangers. Les nomades suisses (Yéniches et Manouches) sont reconnus comme étant une minorité nationale. Au moment de cette reconnaissance, l'expression «gens du voyage» était une notion neutre à la différence de celle de «Tziganes», connotée négativement. Depuis, l'expression de «gens du voyage» est jugée généralisant et aussi unidimensionnelle par les personnes concernées dans la mesure où elle n'inclut pas les membres sédentaires des groupes.

Manouches et Sinti	Les Sinti (singulier: Sinto, féminin: Sintezza ou Sintiza) sont les descendants des Roms qui ont émigré en Europe centrale au 15 ^e siècle. Ils vivent principalement en Allemagne, en France et en Italie. En Suisse romande et en France ils s'appellent également «Manouches», ce qui signifie «homme». Dans le rapport on utilise en allemand le terme de Sinti et en français celui de Manouche.
Roms	Roms (singulier: Rom, féminin: Romni, pluriel: Romnia) signifie « hommes » en langue romani. Rom est le terme générique qui désigne tous les membres des différentes populations qui parlent le romani ou qui appartiennent aux Roms de par leur origine ou leur mode de vie. Les Roms sont originaires d'Inde et de Perse. A partir de 9 ^e siècle environ, ils émigrent principalement vers l'Europe. La langue romani a une étroite parenté avec le sanskrit. On estime qu'il y a aujourd'hui 8 à 10 millions de Roms dans le monde. Ils sont regroupés au sein de l'Union romani internationale, qui est reconnue par l'ONU depuis 1979. La plupart des Roms sont sédentaires (selon des estimations des organisations de Roms, ils seraient environ 80 000 en Suisse), dont une petite partie vit dans des caravanes.
Yéniches	Les Yéniches (Jenische en allemand et Yenish en anglais) constituent un groupe un groupe en soi parlant sa propre langue. La langue yéniche contient des éléments de « rotwelsch » médiéval, la langue des errants, de yiddish, aussi appelé judéo-allemand, et de romani. Les Yéniches vivent dans toute l'Europe, principalement en Allemagne, en Suisse, en Autriche et en France.

Annexe 1: Membres du groupe de travail

Organisations:

- Association Yéniche Suisse: Ludovic Gerzner, Sylvie Gerzner
 - Citoyens nomades: Sandra Gerzner
 - Cooperation Jenische Kultur: Venanz Nobel
 - Association J.M.S: Albert Barras
 - Mission tzigane – Mission vie et lumière / Zigeunermission : May Bittel, Mikaël Bittel
 - Naschet Jenische: Uschi Waser
 - Radgenossenschaft: Daniel Huber, Willi Wottreng
 - Roma Jam Session Art Kollektiv: Mustafa Asan
 - Romano Dialog: Kemal Sadulov
 - Roma Foundation: Stéphane Laederich, Cristina Kruck
 - Association Schefft Quant: Serge Borri
 - Zigeunerkulturzentrum: Fredi Werro, Maria Mehr
-
- Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »: Urs Glaus

Offices fédéraux:

- ARE – Office fédéral du développement territorial : Martin Vinzens
- OFROU – Office fédéral des routes : Alain Cuche
- DDIP – Direction du droit international public : Sophie Heegard
- SLR – Service de lutte contre le racisme : Michele Galizia
- DDPS / armasuisse: Michael Stauffer

Conférences cantonales :

- DTAP – Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement : Christa Hostettler
- CDIP – Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'éducation publique : Pierre-Alain Cattin
- CCDJP – Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police: Christoph Neuhaus
- COSAC – Conférence suisses des aménagistes cantonaux : Marco Peyer
- CDAS – Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales : Gaby Reber, Thomas Zysset (Sozialamt Bern)

Villes et communes :

- Association des communes suisses : Reto Lindegger, Judith Wenger
- Union des villes suisses : Hubert Feller, Irène Hänsenberger

Invités (proximité thématique):

- Caritas Zürich: Bernhard Jurmann
- SPM – Société pour les peuples menacés : Angela Mattli