



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Reconnaissance de la minorité rom : résumé et conclusions d'un avis de droit succinct

Avis de droit complet en allemand « Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz », Prof. em. Walter Kälin et lic. iur. Reto Locher, Avocat, MA en Public Management & Policy, 27 janvier 2016.

L'essentiel en bref

- En vertu de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, une minorité doit satisfaire à trois exigences pour être reconnue : être un groupe numériquement inférieur au reste de la population du pays, y résider depuis plusieurs générations et être animé de la volonté de préserver les éléments essentiels de son identité (et notamment la religion, la langue et les traditions). De surcroît, seules les personnes ayant la nationalité suisse peuvent invoquer la convention-cadre.
- Pour l'instant, aucune minorité nationale n'a déposé de demande de reconnaissance, de sorte qu'il n'existe pas de procédure de reconnaissance particulière. Si une demande dans ce sens était introduite, la Confédération constituerait probablement un groupe de travail composé de représentant-e-s de plusieurs offices fédéraux. Avant de statuer définitivement, elle consulterait aussi les cantons ou les communes, à qui reviendrait la compétence d'une grande partie des questions de mise en œuvre.
- La reconnaissance du statut de minorité nationale des Roms pourrait avoir pour conséquence la reconnaissance du romanés comme langue non liée à un territoire ou l'adoption, dans les systèmes éducatifs, de mesures de sensibilisation à l'histoire et à la culture des Roms, ainsi qu'aux injustices dont ils sont victimes.
- La reconnaissance du statut de minorité nationale au sens de la convention-cadre est finalement une question politique et non juridique.

Mandat

Les Roms sédentaires établis en Suisse sont victimes de préjugés tant dans leur vie quotidienne que dans les médias. Pour cette raison, la Roma Foundation a chargé le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) de donner un avis de droit succinct sur la possibilité pour ce groupe de population d'être reconnu comme minorité. Selon les indications du mandant, quelque 80 000 à 100 000 Roms vivent en Suisse, dont une grande partie détient le passeport helvétique. Leur reconnaissance en tant que groupe distinct et en tant que minorité les aiderait à lutter contre la stigmatisation dont ils sont victimes et les encouragerait à affirmer leur identité. Il est aussi très probable qu'elle faciliterait la promotion de la culture et de la langue des Roms. Enfin, les Roms suisses ne sont pratiquement pas représentés dans les organes politiques et les commissions extraparlimentaires, et ne sont pas systématiquement consultés sur les objets qui les concernent, situation qui devrait changer si leur statut de minorité était reconnu.

Minorité nationale au sens de la convention-cadre du Conseil de l'Europe

Actuellement, la Suisse ne reconnaît qu'à la communauté juive et aux gens du voyage le statut de minorité nationale au sens de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (ci-après : convention-cadre). Pour les gens du voyage, parmi lesquels les autorités classent les Yéniches et les Sintés (Manouches), la protection conférée par la convention-cadre n'est pas liée à l'origine ou à la langue, mais à la culture et au mode de vie itinérant. Dès lors, les Roms sédentaires ne bénéficient pas de cette protection et les autorités ne leur reconnaissent pas le statut de minorité (nationale) à part entière. En ces circonstances, l'objet principal de l'avis de droit est d'analyser les conditions dont la convention-cadre assortit la reconnaissance de ce statut. Cette convention, dont le but est de préserver les minorités nationales, enjoint aux parties contractantes de créer et de promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et de développer leur culture et leur identité.

Dans le message sur la ratification de la convention-cadre, la Suisse proposait l'interprétation suivante de la notion de minorité nationale : « constituent en Suisse des minorités nationales... [1] les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, [2] sont de nationalité suisse, [3] entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et [4] sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. » Le même message précise que la communauté juive et les gens du voyage satisfont à ces conditions et sont donc reconnus comme des minorités nationales au sens de la convention-cadre. Toutefois, la notion de « minorité nationale » adoptée par la Suisse n'est pas figée, c'est-à-dire qu'il est possible d'en reconnaître d'autres si celles-ci remplissent les critères formulés dans la déclaration interprétative.

Analyse des conditions

L'avis de droit succinct analyse en détail chaque condition énoncée dans la déclaration interprétative de la Suisse afin d'indiquer au mandant les preuves concrètes qu'il doit apporter pour qu'une demande de reconnaissance ait des chances d'aboutir. En l'occurrence, les deux premiers

critères, soit le « groupe de personnes numériquement inférieur » (ce qui est manifestement le cas des Roms suisses) et la « nationalité suisse » (la population étrangère résidante ne bénéficie pas de la protection de la convention), ne posent pas de problèmes. La troisième condition exige des Roms qu'ils entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse. Selon l'avis de droit, les Roms doivent apporter la preuve qu'ils étaient déjà présents en Suisse en tant que communauté au plus tard à la fin du XIX^e siècle et qu'ils disposaient des structures qui garantissaient leur intégration dans un corps social plus important. Les Roms doivent aussi établir le nombre de personnes de leur communauté qui sont de nationalité suisse (sans les Sintés, ou Manouches). Le quatrième critère, soit la « volonté de préserver ce qui fait leur identité commune », exige d'une part que la demande de reconnaissance reçoive le soutien de la quasi-totalité des organisations roms existantes en Suisse et, d'autre part, que la communauté rom prouve que ses traditions culturelles restent vivantes.

Procédure de reconnaissance

Il n'existe pour l'heure pas de normes qui régiraient la procédure de reconnaissance, car aucune demande dans ce sens n'a encore été faite à ce jour. Selon les indications du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), si une telle demande devait être introduite, la Confédération constituerait probablement un groupe de travail composé de représentant-e-s de plusieurs offices fédéraux. Avant de statuer définitivement, elle consulterait aussi les cantons ou les communes, à qui reviendrait la compétence d'une grande partie des questions de mise en œuvre. Il serait par conséquent important qu'au moins quelques cantons et communes comptant des citoyens roms s'expriment en faveur de la reconnaissance de la minorité rom lors de cette consultation. Si la décision devait être positive, la Suisse pourrait, dans le cadre des rapports qu'elle présente au Comité consultatif responsable de la mise en œuvre de la convention-cadre, annoncer qu'en vertu de sa déclaration interprétative, qui prévoit une énumération non exhaustive des minorités protégées, elle reconnaît également aux Roms suisses sédentaires le statut de minorité nationale.

Conséquences d'une éventuelle reconnaissance

L'avis de droit aborde également les conséquences que pourrait avoir pour les Roms le fait d'être reconnus comme une minorité nationale. La Convention-cadre oblige les États signataires à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, mais elle ne leur impose pas, contrairement à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après : Charte des langues), de cataloguer de mesures concrètes. De plus, les droits revendiqués doivent correspondre à des besoins réels et dépendent de la possibilité qu'ont les États membres de satisfaire les besoins en question, et notamment de leurs ressources. Il en découle que la reconnaissance des Roms comme minorité nationale pourrait déboucher sur une reconnaissance du romanés comme langue non liée à un territoire ou, dans le domaine de la formation, à la sensibilisation à l'histoire et à la culture rom ainsi qu'aux injustices dont ils sont victimes (racisme et discrimination), et cela dans le cadre de la formation des enseignants, de l'élaboration des plans d'étude et de la conception des documents didactiques.

Autres sujets abordés

L'avis de droit traite aussi de sujets tels que la participation des Roms suisses au groupe de travail pour l'encouragement de la culture des Yéniches, des Sintés et des Roms en Suisse. Ce groupe, créé en 2014 à la suite d'une intervention parlementaire, comprend des représentant-e-s tant des gens du voyage et des Roms que de la Confédération, des cantons et de l'Union des villes suisses. Étant donné que l'une de ses principales tâches consiste à élaborer un plan d'action pour améliorer les conditions de vie des groupes concernés, il donne aux Roms suisses l'occasion de faire connaître leurs besoins et leurs revendications aux autorités et de préparer le terrain politique à leur éventuelle reconnaissance comme minorité nationale.

L'avis de droit s'intéresse aussi à la Charte des langues, qui protège la diversité linguistique et peut étendre sa protection aux « langues non liées à un territoire », comme le romanés. À l'heure actuelle, la Suisse reconnaît le yiddish et le yéniche comme telles, mais pas le romanés. Treize des 25 États signataires de la Charte des langues reconnaissent eux le statut de langue minoritaire au romanés. Pour que la Suisse fasse de même, il faut prouver qu'une partie non négligeable des Roms suisses le parlent effectivement au quotidien, et cela depuis plusieurs générations. La reconnaissance du romanés permettrait aux organisations roms de présenter aux autorités leurs besoins et revendications en matière de sauvegarde de cette langue, notamment en ce qui concerne le co-financement de projets culturels.

Enfin, l'avis de droit aborde la question également sous l'angle de la protection des minorités, garantie par l'art. 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU), qui protège les minorités de toute immixtion de la part de l'État dans leur vie culturelle ou dans leur droit de préserver leur langue. Comme on voit mal les pouvoirs publics suisses s'immiscer de la sorte dans la vie d'une minorité nationale, cet article n'a toutefois pas grande importance en Suisse, ce d'autant plus qu'il n'en découle pratiquement aucun droit à des mesures d'encouragement de la part de l'État.

Recommandations au mandant

En conclusion, les auteurs de l'avis de droit conseillent à la Rroma Foundation d'attendre les résultats de leur propre étude sur la situation des Roms en Suisse avant de déposer une demande formelle de reconnaissance. Cette étude, qui est en cours, établira les faits. Les auteurs estiment en outre que les Roms ont de bonnes chances d'obtenir le statut de minorité nationale au sens de la Convention-cadre s'ils parviennent à prouver qu'ils remplissent les critères figurant dans la déclaration interprétative de la Suisse. Ils relèvent aussi que la décision de reconnaître ou pas une minorité nationale est en fin de compte une question politique, et non juridique. Pour ce qui est de la procédure à suivre, la demande est à présenter à la Direction du droit international public, qui la transmettra aux diverses unités administratives de la Confédération compétentes en la matière.