

06.030

**Message
concernant l'octroi d'un crédit-cadre à la fondation
«Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»
pour les années 2007 à 2011**

du 10 mars 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral concernant l'octroi d'un crédit-cadre à la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» pour les années 2007 à 2011.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

10 mars 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» a été instituée par la Confédération en 1997. Sa mission consiste à assurer et à améliorer les conditions de vie de la population nomade en Suisse ainsi qu'à l'aider à préserver son identité culturelle. Ces objectifs témoignent du fait que les gens du voyage, qui ont longtemps subi des discriminations dans notre pays, sont aujourd'hui une minorité nationale reconnue par la Confédération. En ratifiant en 1998 la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, la Suisse s'est engagée à favoriser les conditions permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales de préserver et de développer leur culture.

La fondation a été dotée d'un capital de fondation d'un million de francs et elle s'est vu attribuer jusqu'à présent deux crédits-cadres quinquennaux, à titre de contributions d'exploitation, se montant à 150 000 francs par année. Au sein de la fondation, les délégués de la Confédération, des cantons et des communes travaillent en collaboration avec les représentants des gens du voyage. La fondation fournit aux gens du voyage un soutien scientifique, juridique et politique. Elle concentre ses efforts sur la création d'aires de séjour et d'aires de transit et sur le maintien et la consolidation des aires existantes. Parmi les autres questions dont elle s'occupe, on trouve notamment celle du transit estival de gens du voyage étrangers à travers notre pays et celle de la formation scolaire des enfants de nomades. On peut aujourd'hui considérer que la question des patentes est résolue – et on le doit notamment à l'action de la fondation – puisque, depuis début 2003, une patente cantonale est valable dans toute la Suisse, conformément à la loi fédérale sur le commerce itinérant.

La fondation constitue un forum où les représentants des autorités et ceux des gens du voyage peuvent travailler ensemble dans un climat de confiance à la résolution des problèmes qui subsistent. Comme ce n'est que par un travail patient et persévérant d'information, de médiation et d'argumentation que l'on parvient à réaliser des progrès, il importe que la fondation puisse poursuivre ses activités, en continuant d'utiliser ses connaissances, son expérience et ses contacts pour promouvoir une coexistence harmonieuse entre population nomade et population sédentaire.

En vertu de l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» (RS 449.1), nous vous proposons, par le présent projet d'arrêté, d'octroyer à la fondation un nouveau crédit-cadre de 750 000 francs pour les années 2007 à 2011.

Message

1 Point de la situation

1.1 Informations sur l'origine de la fondation

Depuis la fin de l'opération de l'«Œuvre pour les enfants de la grand-route», dans le cadre de laquelle plus de 600 enfants de nomades ont été arrachés à leurs parents entre 1926 et 1973, la Confédération s'est occupée à plusieurs reprises de la situation difficile de la minorité nomade en Suisse. En 1983, une commission d'études instituée par le Département fédéral de justice et police a publié le rapport «Les nomades en Suisse. Situation, problèmes, recommandations» qui, pour la première fois, adoptait une position critique face à l'opération «Enfants de la grand-route» et soulignait la nécessité d'une compréhension critique de notre passé. Mais le rapport soulevait également la question de la situation actuelle des gens du voyage, exposait leurs problèmes de façon détaillée (aires de séjour et aires de transit en nombre insuffisant, liberté du travail entravée par la diversité des lois cantonales sur l'exercice d'une activité commerciale et des réglementations sur les patentes, formation et scolarisation obligatoire lacunaires pendant la saison de nomadisme, absence de reconnaissance de la culture et des coutumes des nomades) et formulait des recommandations à l'adresse de la Confédération et des cantons.

En 1990, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national s'est penchée sur ces questions et elle a formé un groupe de travail où étaient représentés tous les groupes parlementaires, qui a élaboré une proposition en collaboration avec l'Office fédéral de la culture; cette proposition a été soumise au plénum sous la forme d'une initiative parlementaire. La Commission est arrivée à la conclusion que les gens du voyage suisses constituent une minorité culturelle à part entière, qui doit donc être reconnue comme telle, au même titre que les autres minorités. Elle a considéré en outre qu'il est indispensable d'agir dans l'ensemble du pays pour résoudre les principaux problèmes des nomades et qu'il faut en particulier améliorer la collaboration intercantonale et intercommunale. Elle n'a pas proposé, cependant, d'opérer un transfert de compétences entre Confédération, cantons et communes – c'est-à-dire d'octroyer à la Confédération de nouvelles compétences – mais d'utiliser de manière optimale et coordonnée les compétences propres à chaque niveau.

«A l'exception de l'entrée des nomades en Suisse, tout ce qui a trait à ce groupe de population est de la compétence des cantons et des communes, qui d'ailleurs ne prennent guère de mesures en leur faveur. La Confédération assume cependant une part des responsabilités en ce qui concerne les conditions générales et certaines mesures de plus grande portée; elle peut remplir dans ce domaine une fonction importante de coordination.»¹

La Commission a proposé d'instituer par une loi fédérale une fondation indépendante, au sein de laquelle les autorités des différents niveaux et les nomades pourraient collaborer et qui, en sa qualité d'organe de coordination sur le plan fédéral, aurait pour tâche d'élaborer des solutions consensuelles aux problèmes susmention-

¹ Initiative parlementaire Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses». Rapport de la Commission de la sécurité sociale du 28 août 1991 (FF 1991 IV 449).

nés. En 1991, la Commission a soumis au Conseil national son rapport ainsi qu'un projet de loi sur la création d'une fondation de droit privé dont la mission ne devait pas être de se pencher sur le passé, mais bien de s'attaquer aux problèmes présents et futurs des nomades suisses.

L'objectif général de la fondation est exprimé comme suit à l'art. 1 de la version définitive de la loi fédérale (LF):

«La Confédération soutient la fondation de droit privé (Assurer l'avenir des gens du voyage suisses) afin d'assurer et d'améliorer les conditions de vie et de préserver l'identité culturelle de la population nomade.»

Lors du débat parlementaire qui a suivi, la majorité n'a pas contesté ce principe. Cependant, les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats chargées de l'examen préalable ont modifié les projets de loi et d'acte de fondation sur deux points:

Le projet d'acte de fondation contenait une disposition stipulant que la fondation est chargée d'aménager et de gérer les aires de séjour et les aires de transit. On a renoncé à cette disposition, car elle aurait attribué à la fondation une mission que les cantons et les communes sont mieux à même d'assumer.

Le Parlement n'a pas accédé à la requête demandant que les nomades détiennent la majorité au conseil de fondation.

Ce second point touche la question des relations entre la fondation et l'organisation faitière des gens du voyage suisses, l'Association des gens de la route (Radgenossenschaft der Landstrasse). Cette dernière, que la Confédération soutient depuis 1986 par des contributions annuelles, fournit une aide directe et immédiate aux nomades dans leurs problèmes quotidiens, alors que la fondation a pour vocation de favoriser le contact entre les gens du voyage et les autorités et de contribuer à l'amélioration et à la consolidation à long terme des conditions de vie des gens du voyage, en fournissant des conseils juridiques et scientifiques, en permettant des échanges de réflexions et d'expériences entre tous les milieux concernés et en exerçant une influence sur les décisions politiques. La fondation n'a pas pour seule mission de représenter les intérêts des nomades, mais aussi d'apporter un complément indispensable à l'Association des gens de la route, en étant une institution par le biais de laquelle l'Etat essaie, en collaboration avec les gens du voyage, d'assumer ses responsabilités vis-à-vis de cette minorité culturelle.

1.2 Composition de la fondation

Le Conseil de fondation de la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» est composé, conformément à l'art. 7 de l'acte de fondation, de onze membres, choisis par le Département fédéral de l'intérieur (DFI), sur proposition du conseil de fondation. Cinq de ces membres doivent être choisis au sein de la population des gens du voyage suisses, la Confédération, les cantons et les communes étant représentés par deux membres chacun (voir en annexe: organes de la fondation). L'ancien conseiller d'Etat Werner Niederer, chef de la Direction de la justice du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures jusqu'en 2003, assume la présidence de la fondation depuis sa création, le 1^{er} mai 1997.

La Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales ont désigné chacune un représentant pour les cantons. Les communes sont représentées par deux membres de l'Association des Communes Suisses, la Confédération par l'Office fédéral de la culture (OFC) et par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), alors que les gens du voyage ont cinq représentants, tous membres de l'Association des gens de la route. Parmi ces cinq représentants des nomades, deux sont également membres de la Mission tsigane. Huit des onze membres du Conseil de fondation sont en fonction depuis la création de la fondation, en 1997; la durée des mandats étant limitée à 12 ans, ces membres devront se retirer au plus tard à fin 2008: on prévoit donc de les remplacer de manière échelonnée au cours des prochaines années. Ce renouvellement permettra à la fondation de veiller à ce que les femmes soient équitablement représentées au sein de son Conseil.

1.3 Structures et financement de la fondation

Le conseil de fondation reçoit l'appui d'un secrétariat indépendant, professionnel et indemnisé en conséquence, dont la direction est confiée à Urs Glaus, docteur en droit et avocat à Saint-Gall. La fondation est placée sous la surveillance du DFI, à qui elle est tenue de rendre compte chaque année de ses activités et de sa gestion financière. Le bilan et les comptes de la fondation sont vérifiés par le Contrôle fédéral des finances.

En 1997, la Confédération a mis à la disposition de la fondation le montant d'un million de francs, à titre de capital de fondation (art. 2 LF), et elle lui a accordé à deux reprises, à chaque fois pour cinq ans, une contribution d'exploitation de 750 000 francs, sous la forme d'un crédit-cadre, constitué de cinq contributions annuelles aux frais d'exploitation, de 150 000 francs chacune. Pour s'acquitter de ses tâches courantes, la fondation utilise d'abord cette contribution d'exploitation, puis, en second lieu, le revenu du capital de fondation ainsi que d'éventuelles donations de tiers, conformément à son règlement interne. Elle ne peut recourir au capital que dans des cas exceptionnels et à la condition que les trois quarts des membres du conseil de fondation y consentent.

Il n'est arrivé qu'une seule fois que le capital de fondation soit ainsi mis à contribution: il s'agissait de financer la réalisation de l'expertise 2001 «Gens du voyage et aménagement», un grand projet qui comprenait, outre le rapport lui-même, quatre projets plus spécifiques (recensement, analyse et description de toutes les aires de séjour et de transit, analyse des coûts, recensement du nombre des gens du voyage suisses et conception de l'information). Comme l'ensemble des coûts du projet, publication comprise, s'élevait à 243 000 francs, on a prélevé 137 000 francs sur la fortune de la fondation au cours des années 2000 et 2001. Le capital de la fondation est géré conformément aux normes s'appliquant aux fondations relevant de la LPP et est placé en actions à hauteur de 30 % environ. Le capital a non seulement diminué à la suite du prélèvement susmentionné, mais également à cause de pertes boursières; c'est ainsi qu'il ne s'élevait plus qu'à 806 000 francs au 31 décembre 2004 et à 842 000 francs au 30 juin 2005.

On trouvera en annexe les bilans de la fondation pour les années 2000 à 2005 et les budgets pour les années 2005 à 2009. Compte tenu de la diminution du capital, le Conseil de fondation a renoncé à réaliser certains projets en 2003 et 2004. Les

années 2003 et 2004 ne sont donc pas représentatives de l'ensemble de la période 2002 à 2006, puisque la fondation a alloué à des projets, au total, 110 000 francs en 2002 (40 000 francs à 'Expo.02 et 70 000 au centre de documentation de l'Association des gens de la route, voir le ch. 2.7) et, en tout, 35 000 francs en 2005 (soit 20 000 francs pour la mise à jour du rapport «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire» et 15 000 francs attribués au canton d'Argovie pour la création d'une aire de transit à Kaiseraugst).

La majeure partie du travail de la fondation est effectuée par les membres du Conseil de fondation et par le secrétariat. Si l'on examine les dépenses sur plusieurs années, on constate donc que l'indemnisation de ces activités absorbe près des deux tiers des moyens à disposition (contribution de la Confédération et revenu du capital). Le reste des dépenses a été affecté à des contributions pour des projets, des publications et des colloques ainsi qu'à des crédits d'encouragement.

1.4 Mandat et objectifs

La loi a reconnu pour la première fois aux nomades le statut de minorité culturelle suisse à part entière. La fondation a pour objectif, selon la loi, de contribuer à améliorer les conditions de vie des gens du voyage. Tout à la fois active sur le plan national et indépendante de l'administration, elle doit promouvoir le dialogue entre les parties concernées et rechercher des solutions rapides et non bureaucratiques en cas de conflits.

Ses objectifs sont définis dans l'acte de fondation. Elle vise en premier lieu à promouvoir la collaboration intercantonale et intercommunale en ce qui concerne:

- a. l'aménagement et la gestion d'aires de séjour et d'aires de transit;
- b. l'accès facilité à l'activité professionnelle;
- c. l'éducation des degrés primaire, secondaire et tertiaire;
- d. les mesures de portée générale qui conduisent à une meilleure compréhension des conditions de vie de la population nomade en Suisse et contribuent à les garantir et à les améliorer.

Pour remplir ce mandat, la fondation doit collaborer avec les institutions et les associations de nomades déjà existantes et avec les administrations de la Confédération, des cantons et des communes. En l'absence d'institutions ou d'associations aptes à assumer certaines tâches ou lorsque leurs moyens financiers n'y suffisent pas, la fondation peut exécuter des tâches de sa propre initiative.

2 Activités de la fondation

2.1 Généralités

Depuis sa création, la fondation s'est principalement consacrée au problème du manque d'aires de séjour et d'aires de transit. Son secrétariat a aussi fonctionné comme adresse de contact, offrant sur demande soutien et conseils; plusieurs membres du Conseil de fondation ont également été chargés de ce genre de tâches. Ce sont surtout les gens du voyage, les communes et les autorités cantonales qui ont

bénéficié de cette aide, par exemple dans le cas de menaces d'expulsion de nomades dans certaines communes, de difficultés à trouver des aires de séjour ou de transit ou à planifier de nouvelles aires, ou encore de problèmes liés à la scolarité obligatoire des enfants. Le président et le secrétariat préparent les séances du conseil de fondation, celles du comité et celles des groupes de travail (cinq séances par année pour le Conseil de fondation; le nombre de séances du comité et des groupes de travail varie en fonction des besoins). Le secrétariat est en outre responsable du placement du capital de fondation, il représente la fondation vis-à-vis de l'extérieur, assure le suivi des projets en cours et coordonne les activités de la fondation avec celles des autres organisations de nomades, notamment l'Association des gens de la route et la Mission tsigane. Le Conseil de fondation ou certains de ses membres ont participé à des enquêtes menées par des commissions d'experts du Conseil de l'Europe, qui visitent régulièrement notre pays, par exemple afin d'élaborer des rapports sur l'application par la Suisse de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales ou de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

2.2 Amélioration de la situation juridique et politique des gens du voyage

La fondation s'engage en faveur de l'amélioration de la condition juridique et politique des gens du voyage. A sa demande, l'Office fédéral de la justice a élaboré son rapport du 27 mars 2002 sur le statut des gens du voyage suisses en tant que minorité nationale reconnue². Cet avis de droit conclut que «l'ordre juridique en vigueur recèle tout au moins certaines discriminations indirectes à l'encontre des gens du voyage, en tant que minorité nationale, par exemple en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions, de police du commerce et de scolarité obligatoire». Les conclusions de l'avis de droit sur l'aménagement du territoire ont été confirmées par l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2003. Celui-ci fait obligation aux autorités compétentes de tenir compte des besoins des gens du voyage dans le cadre de l'aménagement du territoire et des dispositions du droit des constructions.

Cet arrêt du Tribunal fédéral a amené la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national à déposer, après s'être entretenue avec une délégation du conseil de fondation, le postulat «Éliminer les discriminations à l'égard des gens du voyage suisses» (03.3426). Ce postulat, déposé le 7 juillet 2003, invite le Conseil fédéral à présenter un rapport rendant compte de la situation actuelle des gens du voyage et mettant en évidence les mesures relevant du droit fédéral par lesquelles la Confédération pourrait encourager la création d'aires de séjour et d'aires de transit. Un avant-projet de rapport a été envoyé en consultation; la procédure de consultation se terminant le 1^{er} novembre 2005, ses résultats seront bientôt disponibles.

² Disponible sur Internet: www.ofj.admin.ch/themen/gutachten/fahrende-020327-d.pdf (en langue allemande seulement).

Pour que les gens du voyage puissent vivre leur propre culture, ils doivent disposer d'un nombre suffisant d'aires de séjour et de transit. Le rapport «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire», publié en 2001 en français et en allemand et mis à jour en 2005, nous permet de savoir quel est le nombre d'aires de séjour ou de transit officielles actuellement disponibles, ainsi que le nombre d'aires supplémentaires qui seraient nécessaires. Il nous apprend que les aires existantes n'ont souvent été créées qu'à titre provisoire et que leur existence est donc par trop incertaine. En outre, l'infrastructure de la plupart des aires de transit (électricité, prises d'eau, installations sanitaires, évacuation des déchets) présente des lacunes considérables – ce qui n'est pas le cas des aires de séjour. Le rapport montre aussi clairement que les dispositions légales en vigueur en matière d'aménagement du territoire ne constituent pas un obstacle à la création de nouvelles aires de séjour et de transit.

La fondation a étudié ce rapport lors de deux colloques, en 2000 et 2001; des délégations des autorités cantonales et communales, des offices fédéraux concernés et des organisations des gens du voyage ont participé à ces colloques. Dans la même période, le rapport a aussi été adressé à toutes les autorités intervenant dans le domaine de l'aménagement du territoire; une version abrégée, disponible en français, en allemand et en italien, a été envoyée aux cantons et à toutes les communes. Le rapport est maintenant également disponible sur Internet³, sur le site de l'Office fédéral de la culture, à l'instar des rapports annuels de la fondation.

Aujourd'hui, tout le monde reconnaît que la création de nouvelles aires de séjour et de transit est urgente et qu'elle constitue un objectif politique parfaitement légitime: cette prise de conscience est en grande partie le fruit du travail d'information effectué par la fondation. Les autorités cantonales comprennent maintenant mieux l'urgence de cette tâche, comme le montrent nombre de mesures: des dispositions spécifiques figurant dans les constitutions cantonales (cantons de Bâle-Campagne et d'Argovie), des dispositions légales encourageant les communes qui s'engagent en faveur des nomades (Berne), des dispositions dans les directives cantonales en matière d'aménagement du territoire (Saint-Gall, Valais et Zoug), dans les plans directeurs régionaux (Grisons) ou dans les plans d'affectation (Argovie, Bâle-Campagne et Soleure), ou encore la formation de groupes de travail (Fribourg, Neuchâtel et Valais) ou de commissions permanentes s'occupant des questions concernant les gens du voyage (Tessin et Vaud). On doit en partie cette évolution à l'action de l'Office fédéral de développement territorial qui, depuis la publication du rapport «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire», en 2001, recommande aux cantons de s'occuper de la question des aires de transit et de séjour lorsqu'ils remanient ou adaptent leurs plans directeurs d'aménagement du territoire.

La fondation a mis en évidence dans son rapport que les obstacles qui s'opposent à la création de nouvelles aires pour les gens du voyage ne sont pas d'ordre juridique, mais politique. Le rapport montre qu'on peut créer et gérer de telles aires à des coûts relativement modestes. La fondation a ainsi fourni aux responsables politiques, notamment à ceux des cantons et des communes, des informations et des arguments facilitant la création de nouvelles aires. Elle ne dispose cependant ni des instruments légaux, ni des capacités financières qui seraient nécessaires pour exercer une

³ A l'adresse: www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=de.

influence décisive sur la volonté politique des communes et des cantons. Jusqu'à présent, la fondation a promis à trois cantons (Jura, Zoug et Argovie) des contributions s'élevant au plus à 10 % de l'investissement et d'un montant maximal de 15 000 francs pour la création d'aires de séjour et de transit; ces contributions sont octroyées à condition qu'une délégation de l'Association des gens de la route participe à la réalisation de l'aire en question et que celle-ci soit conforme aux normes fixées dans le rapport sur l'aménagement du territoire. Malheureusement, sur les trois aires prévues, une seule a été réalisée et, de ce fait, seule la contribution promise au canton d'Argovie a pu être versée.

Malgré l'engagement de la fondation, la situation est peu réjouissante en ce qui concerne les aires de séjour et de transit: alors que depuis 2001 neuf aires de transit ont été fermées, seules trois nouvelles aires (deux aires de transit et une aire de séjour) ont été créées dans la même période. On examinera les raisons de cette évolution ci-dessous, au point 3, «Appréciation critique».

2.4 Gens du voyage étrangers

La fondation s'occupe en outre, de façon très attentive, des problèmes qui surgissent presque chaque été lorsque des groupes de gens du voyage étrangers traversent notre pays. Leurs caravanes parfois importantes, pouvant compter jusqu'à 60 ou 80 véhicules, ne rencontrent pas d'aires de transit adéquates le long des routes de passage; cette situation conduit à des occupations illégales de terrains, qui ont des répercussions négatives sur la condition des gens du voyage suisses (développement des préjugés, fermeture des aires). En 2002, la fondation a consacré un colloque à ce sujet et élaboré un catalogue de mesures. Lorsque des problèmes surgissent entre des nomades étrangers et les autorités, les représentants des gens du voyage au sein de la fondation s'offrent comme médiateurs. De nombreuses communes, dans le pays entier, recourent chaque année à cette prestation, qui permet souvent d'éviter des conflits.

2.5 Exercice facilité d'une activité professionnelle

La fondation s'est engagée avec succès sur la question des patentes. A sa demande, la Commission fédérale de la concurrence (Comco) a élaboré une expertise qui invitait les cantons à reconnaître les patentes des autres cantons, conformément à la loi fédérale sur le marché intérieur. Désormais, grâce à la loi fédérale sur le commerce itinérant, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, une patente cantonale pour l'exercice du commerce itinérant est valable dans toute la Suisse et pour une durée de cinq ans. Cette modification des dispositions légales a une grande importance pour l'activité professionnelle des gens du voyage: elle abolit en effet une discrimination indirecte considérable.

2.6 Formation scolaire

La fondation s'occupe également, depuis quelques temps, des questions de la formation scolaire. Ce thème est délicat, car une partie des gens du voyage regardent encore l'école avec méfiance, voyant en elle un instrument d'assimilation au service de la population sédentaire. De plus, beaucoup de nomades pensent qu'il n'y a plus guère de problèmes en matière de scolarisation. Cette opinion est due au fait que les autorités scolaires et le corps enseignant font preuve de compréhension et de bienveillance vis-à-vis de la principale attente des gens du voyage: leurs enfants obtiennent en général sans difficultés les dispenses dont ils ont besoin pour les mois d'été. L'accompagnement de ces enfants par le corps enseignant, qui, pour la période de nomadisme, leur remet préalablement la matière enseignée et corrige ensuite leurs devoirs, est assuré. Cependant, le fait que ces enfants soient absents de l'école pendant la moitié de l'année entraîne souvent des difficultés scolaires qui compliquent leur recherche de places d'apprentissage, si ensuite ils ne veulent pas faire leur formation professionnelle auprès de leurs parents. Un nombre croissant de nomades est conscient de cette problématique et cherche à y porter remède. La fondation est intervenue avec succès sur des problèmes en matière scolaire rencontrés sur l'aire de séjour de Buech, dans le canton de Berne. On a formulé des règles régissant la fréquentation des écoles et jardins d'enfants par les enfants des nomades qui sont acceptées et respectées tout à la fois par les gens du voyage et la population sédentaire. C'est un problème épineux qui a pu être ainsi résolu. A l'avenir, la fondation s'occupera davantage du problème de la formation scolaire.

2.7 Sensibilisation aux attentes des gens du voyage

La fondation a contribué au financement de plusieurs projets visant à sensibiliser le public aux attentes des gens du voyage. C'est ainsi qu'elle a soutenu un «événement» organisé en fin de semaine à Expo.02 (sur l'Artéplage de Morat), qui a donné l'occasion aux Yéniches, Sinti et Roms de se présenter au grand public. Celui-ci a manifesté un vif intérêt pour cette rencontre. En outre, la fondation a versé une contribution significative pour le centre de documentation inauguré en novembre 2003 au secrétariat de l'Association des gens de la route, à Zurich, et elle a apporté son soutien à l'organisation de la campagne de financement. Ce centre de documentation informe le public par le biais d'une exposition et d'une riche collection de sources écrites sur la vie, l'histoire et la culture des gens du voyage. Il s'adresse au public intéressé, notamment aux classes d'écoles, contribuant ainsi à une meilleure compréhension entre gens du voyage et population sédentaire.

3 Evaluation critique des activités de la fondation

En considérant la période 2002 à 2006, on peut se demander dans quelle mesure la fondation est parvenue, comme le prévoit son mandat, à «assurer et améliorer les conditions de vie et [à] préserver l'identité culturelle de la population nomade».

Dix années se sont bientôt écoulées depuis la création de la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»; dans cet intervalle, la condition juridique des gens du voyage s'est fondamentalement améliorée. Avec la ratification de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, de

1998, la Suisse a officiellement reconnu les gens du voyage en tant que minorité nationale. L'interdiction de toute discrimination par la nouvelle Constitution fédérale (Cst., art. 8, al. 2) revêt également une grande importance pour les gens du voyage. Comme l'avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 27 mars 2002 l'a mis en évidence, les gens du voyage peuvent faire valoir leurs droits en se fondant sur l'interdiction de toute discrimination aussi bien que sur la protection spécifique des minorités. Cette conclusion a été confirmée par l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2003: celui-ci énonce clairement qu'il faut tenir compte des besoins des gens du voyage dans l'élaboration du droit des constructions et des dispositions réglant l'aménagement du territoire.

L'action de la fondation a largement contribué à ce que les revendications juridiques des gens du voyage soient connues clairement et à ce que leur légitimité soit aujourd'hui aussi largement reconnue. Cette évolution se répercute sur l'image que les nomades se font d'eux-mêmes: c'est maintenant avec beaucoup plus d'assurance qu'ils défendent leur identité culturelle (qu'ils caractérisent de plus en plus également comme une identité ethnique). Ce changement d'attitude permet à leurs représentants de coopérer de façon plus naturelle avec des autorités qui traitent leurs demandes. C'est seulement cette évolution qui a permis, par exemple, d'aborder au sein de la fondation le sujet de la formation scolaire et professionnelle.

Du point de vue concret, on peut considérer que l'amélioration la plus importante consiste en ce que, depuis le 1^{er} janvier 2003, les gens du voyage au bénéfice d'une patente cantonale peuvent exercer leur activité professionnelle *dans toute la Suisse*; en outre la validité de ces patentes a en règle générale été portée à *cinq ans*, alors qu'elle était auparavant limitée à une durée allant, selon les cantons, de quelques semaines à un an. Par contre, la fondation a eu beaucoup moins de succès en ce qui concerne son principal objectif, la création de nouvelles aires de séjour et de transit: depuis 2001 neuf aires de transit ont été fermées, alors que seules trois nouvelles aires ont été créées (deux aires de passage et une aire de stationnement). On compte ainsi actuellement un total de 12 aires de séjour et 44 aires de transit.

On perçoit combien le manque d'aires de séjour et de transit se fait sentir en lisant le rapport de la fondation sur l'aménagement du territoire, dans sa version de 2001 et sa mise à jour de 2005, et l'avant-projet du rapport du Conseil fédéral sur la situation des gens du voyage en Suisse, envoyé en consultation le 27 juin 2005. D'après ce rapport, on a besoin, au total, de 30 nouvelles aires de séjour (comportant chacune 10 places) et de 30 nouvelles aires de transit (également avec 10 places) pour les gens du voyage suisses et d'environ 10 grandes aires de transit (pour 35 à 50 roulottes) pour les gens du voyage étrangers.

Les autorités cantonales sont souvent conscientes du fait que l'absence d'aires adéquates crée des problèmes: pour les gens du voyage suisses, que le manque d'aires empêche de se déplacer, ces problèmes se manifestent surtout sous la forme d'une dépendance de l'aide sociale, alors que, pour certains groupes de nomades étrangers, ils se traduisent souvent par des occupations illégales de terrains. Pourtant, les projets cantonaux de création d'aires de séjour et de transit se heurtent souvent à la résistance des communes. Généralement, ces résistances sont dues à des préjugés et à des craintes exagérées à propos des coûts que pourraient entraîner ces aires. Chaque commune espère qu'une autre va résoudre le problème. Qu'il ne doive pas forcément en être ainsi, c'est ce que montre l'exemple du canton des Grisons, qui a derrière lui une longue tradition de coexistence entre population sédentaire et population nomade. On peut mentionner de nombreuses communes grisonnes qui,

dans les années passées, n'ont pas connu de problèmes majeurs avec leurs aires de séjour (Cazis, Coire) ou leurs aires de transit (Andeer, Bonaduz, Rodels).

Grâce à ses contacts avec les services concernés et aux échanges de réflexions et d'expériences qu'elle a institués, la fondation a contribué à ce que certains cantons prévoient actuellement de créer de nouvelles aires. Les projets que ces cantons sont en train de réaliser exercent une importante fonction d'exemple. On prévoit donc de les présenter, au moment voulu, devant la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, afin de convaincre de nouveaux cantons de créer des aires de séjour et de transit.

De nouvelles perspectives s'ouvrent, notamment grâce au plan de réforme de l'armée «Armée XXI» et à la nouvelle conception du stationnement des troupes du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le DDPS entend en effet vendre près de la moitié de ses immeubles d'ici 2010. Ce sont en priorité les cantons, et éventuellement les communes, qui sont pressentis comme acquéreurs des terrains qui se prêteraient à une utilisation comme aires de séjour ou de transit. La fondation demeure en étroit contact avec le DDPS; elle attirera l'attention des cantons et des communes sur les terrains susceptibles d'accueillir une aire et cherchera à les convaincre de les acquérir. Dans les prochaines années, les efforts que fera la fondation pour informer et convaincre auront donc la plus grande importance pour la réalisation de nouvelles aires de séjour et de transit.

La fondation offre à la Confédération, aux cantons et aux communes une possibilité, extrêmement précieuse, de collaborer avec les gens du voyage, de manière à ce que toutes les parties mettent à profit, de façon coordonnée, leurs compétences propres, au lieu de se renvoyer les problèmes les uns aux autres. Depuis des années, une excellente coopération s'est développée au sein de la fondation, et celle-ci a pu nouer de nombreux contacts avec les autorités cantonales et communales; toutes les conditions sont donc réunies pour que l'on mette à profit de manière optimale ces collaborations. Mais seule la Confédération peut donner à la fondation les moyens matériels de poursuivre son travail et d'obtenir ainsi des améliorations qui profiteront aux gens du voyage dans leur vie quotidienne et favoriseront une coexistence harmonieuse entre population nomade et population sédentaire. Pour atteindre un tel résultat, la fondation a donc besoin d'un nouveau crédit-cadre de la Confédération pour la prochaine période quinquennale.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières, effets sur l'état du personnel et les ressources informatiques

4.1.1 Pour la Confédération

Le crédit-cadre qu'il est prévu d'allouer à la fondation s'élève à 750 000 francs pour les cinq ans de la période 2007 à 2011, soit 150 000 francs par an. Les dépenses seront imputées à l'article budgétaire 306.3600.115 «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»; les fonds nécessaires pour les années 2007 à 2009 sont inscrits dans le plan financier du 24 août 2005. Le projet n'aura pas d'incidences sur l'état du personnel et sur les moyens informatiques.

4.1.2 Frein aux dépenses

Le projet d'arrêté fédéral ci-joint prévoit, à l'art. 1, un crédit-cadre au sens de l'art. 25 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (RS 611.0). Il s'agit d'une dépense périodique nouvelle inférieure à 2 millions de francs. Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst, l'art. 1 du projet d'arrêté fédéral n'est donc pas soumis au frein aux dépenses.

4.1.3 Pour les cantons et les communes

Le projet n'aura pas de conséquences financières pour les cantons et les communes.

5 Programme de la législature

Le projet est annoncé dans le rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035).

6 Bases légales

La demande de crédit se fonde sur l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»⁴. L'art. 167 Cst. prévoit que l'Assemblée fédérale est compétente pour voter les dépenses de la Confédération.

⁴ RS 449.1

Organes de la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»

Membres du conseil de fondation

Président

Werner Niederer	ancien conseiller d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	Herisau
-----------------	---	---------

Vice-Président

Paul Fink, docteur ès lettres	Office fédéral de la culture	Berne
-------------------------------	------------------------------	-------

Autres membres du conseil de fondation

May Bittel	Mission tsigane	Versoix
------------	-----------------	---------

Claudio Candinas	Département de la justice, de la police et des affaires sanitaires du canton des Grisons	Coire
------------------	--	-------

Robert Huber	Association des gens de la route	Zurich
--------------	----------------------------------	--------

Daniel Huber	Association des gens de la route	Balsthal
--------------	----------------------------------	----------

Sigisbert Lutz	Association des communes suisses	Berne
----------------	----------------------------------	-------

Markus Metz, docteur en droit	Association des communes suisses	Binningen
-------------------------------	----------------------------------	-----------

Johann Moser-Graf	Association des gens de la route	Geusee
-------------------	----------------------------------	--------

Guido Sutter, docteur en droit	Secrétariat d'Etat à l'économie	Berne
--------------------------------	---------------------------------	-------

Patrick Vogt	Mission tsigane	Lausanne
--------------	-----------------	----------

Secrétariat

Urs Glaus, docteur en droit, Saint-Gall

Organe de contrôle

Contrôle fédéral des finances

Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» – bilans annuels 2000 à 2005

Annexe 2

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000–2005
Recettes							
Subventions de la Confédération	fr. 145 500.00	145 500.00	145 500.00	147 015.00	147 750.00	152 000.00*	883 265.00
Produits des intérêts et bénéfices de cours	fr. 69 089.20	39 252.30	27 772.15	19 632.15	17 224.00	7 553.80	180 523.60
Compte neutre (liquidation de la réserve)	fr.		-98 699.50	37 651.50	11 351.70		-49 696.30
<i>Perte</i>	<i>fr. 26 959.10</i>	<i>2 24 180.65</i>	<i>144 740.35</i>				<i>395 880.10</i>
	fr. 241 548.30	408 932.95	219 313.00	204 298.65	176 325.70	159 553.80	1 409 972.40
	2000	2001	2002	2003	2004	2005**	2000–2005
Dépenses							
Projets ***	fr. 67 820.25	142 535.00	110 995.95	78 500.00		35 000.00	434 851.20
Autres projets et contributions	fr. 9 052.05	6 983.25					16 035.30
Publications (expertises et rapports)	fr.	32 545.10					43 545.10
Secrétariat	fr. 80 358.00	64 436.55	56 431.05	47 498.10	45 812.05	49 000.00	343 535.75
Jetons de présence et frais	fr. 37 374.00	31 843.00	24 987.60	24 704.00	24 605.00	25 000.00	168 513.60
AVS	fr. 2 045.20	2 037.05	1 723.60	1 684.70	1 446.45	1 500.00	10 437.00
Courage/droits de timbre, etc.	fr. 4 060.40	3 267.55	508.30	1 767.60	2 016.00	2 000.00	13 619.85
Frais administratifs (y compris colloques, le cas échéant)	fr. 15 333.60	31 285.45	19 558.95	9 235.75	14 909.30	13 000.00	103 323.05
Service de comptabilité	fr. 5 504.80	5 000.00	5 107.55	5 000.00	7 793.50	6 000.00	34 405.85
Centre culturel tsigane (1999 à 2001)	fr. 20 000.00	14 000.00					34 000.00
Ajustement de la valeur des titres	fr.	75 000.00					75 000.00
<i>Bénéfice</i>	<i>fr.</i>			<i>35 908.50</i>	<i>79 743.40</i>	<i>17 053.80</i>	<i>132 972.40</i>
	fr. 241 548.30	408 932.95	219 313.00	204 298.65	176 325.70	159 553.80	1 409 972.40

* 152 000.00 francs au lieu de 150 000.00 francs: Compensation pour coupure injustifiée de la contribution fédérale dans les années précédentes.

** estimation pour l'ensemble de l'année

*** 2003: provisions pour a) les contributions promises aux cantons de ZG, JU et AG pour la création d'aires de transit, et b) un colloque de la fondation.

Budgets 2005 à 2009

Annexe 3

	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes prévisibles					
Subventions de la Confédération	fr. 152 500.00	150 000.00	150 000.00	150 000.00	150 000.00
Produits des intérêts et bénéfices de cours	fr. 18 000.00	25 000.00	25 000.00	25 000.00	25 000.00
Compte neutre	fr. 15 000.00				
Liquidation du capital de fondation	fr. 185 500.00	175 000.00	175 000.00	175 000.00	175 000.00
Dépenses prévisibles					
Projets	fr. 34 000.00	15 000.00	15 000.00	15 000.00	15 000.00
Contributions pour des projets des cantons ¹	fr. 20 000.00	30 000.00	45 000.00	45 000.00	45 000.00
Publications ²	fr. 55 000.00	15 000.00	55 000.00	55 000.00	30 000.00
Secrétariat ³	fr. 36 000.00	32 000.00	35 000.00	35 000.00	55 000.00
Jetons de présence et frais ⁴	fr. 2 500.00	2 500.00	2 500.00	2 500.00	35 000.00
AVS	fr. 6 000.00	6 000.00	6 000.00	6 000.00	2 500.00
Courtage/droits de timbre, etc.	fr. 10 000.00	12 000.00	13 000.00	14 000.00	6 000.00
Frais administratifs	fr. 5 000.00	5 000.00	5 000.00	5 000.00	14 000.00
Service de comptabilité	fr. 2 000.00	3 000.00			5 000.00
Ajustement de la valeur des titres (réduction)	fr. 2 000.00				
Provisions ⁵					
Autres projets et contributions	fr. 170 500.00	175 500.00	176 500.00	177 500.00	207 500.00
Produits	fr. 15 000.00	-500.00	-1 500.00	-2 500.00	-32 500.00

Remarques:

- 1 A partir de 2006, on devrait enregistrer une augmentation des contributions versées aux cantons pour la création d'aires; les montants indiqués sont basés sur l'hypothèse que 2 ou 3 aires seront créées chaque année.
- 2 Expertise «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire» et mise à jour; réimpression en 2006. Mise à jour en 2009, financée par le capital de fondation.
- 3 Le renforcement du travail de relations publiques de la fondation entraînera une élévation des frais de secrétariat.
- 4 Le conseil de fondation développe lui-même des projets, parfois en groupes de travail.
- 5 Le 28 octobre 2005, le conseil de fondation a décidé de constituer une réserve de 20 000 francs, pour pouvoir développer une nouvelle conception des relations publiques.