

Initiative parlementaire
Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»

Rapport de la commission de la sécurité sociale

du 28 août 1991

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un rapport et une proposition visant la création d'une fondation pour les gens du voyage suisses et nous vous demandons d'approuver la loi fédérale ci-jointe.

Nous vous proposons en même temps de classer l'intervention parlementaire suivante:

1990 P ad 89.077 Aide aux gens du voyage
(N 4. 10. 90, Commission de la sécurité sociale)

28 août 1991

Au nom de la commission:

Le président, Heinz Allenspach

Rapport

1 Introduction

A la fin de l'an dernier, les délibérations concernant la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin ont soulevé des questions touchant aux conditions de vie actuelles des gens du voyage dans notre pays. Le 4 octobre 1990, le Conseil national a transmis un postulat demandant au Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'attribuer de manière simple et non discriminatoire une aide aux gens du voyage de nationalité suisse en cas de nécessité, indépendamment du lieu où ils se trouvent en Suisse.

Un intergroupe¹⁾ s'est penché sur ce problème et a élaboré, en collaboration avec l'Office fédéral de la culture, une proposition à l'adresse de la commission de la sécurité sociale. Celle-ci a approuvé ce projet et le soumet au Conseil national sous la forme d'une initiative parlementaire.

Elle souligne expressément que le but de la fondation est d'aborder les problèmes présents et futurs des nomades. Il ne s'agit pas de remédier aux injustices passées. La Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» n'a rien à voir avec l'œuvre d'entraide «Enfants de la grand-route» ni avec le fonds destiné à la réparation des préjudices causés.

2 Informations générales et situation actuelle

Une commission d'étude mandatée par le Département fédéral de justice et police (DFJP) a publié en 1983 un rapport détaillé présentant la situation des nomades en Suisse et les problèmes à résoudre en ce domaine. Elle évoque notamment les places fixes, les places de passage, le séjour et l'établissement, la formation et la scolarité obligatoire, l'exercice d'une activité professionnelle, la prévoyance sociale et l'assistance médicale, les activités culturelles et les nomades étrangers. Ce rapport, qui conclut par de nombreuses recommandations à la Confédération et aux cantons, a été porté à la connaissance de tous les cantons. Il est cependant resté presque sans écho et les travaux de la commission n'ont malheureusement pas donné lieu à des mesures concrètes.

L'existence et l'activité des quelque 5000 nomades vivant en Suisse et de ceux, plus nombreux, qui viennent de l'étranger, notamment en été, ne sont pas centrées sur un lieu précis. Ce mode de vie est la cause principale des problèmes qui opposent quotidiennement les nomades et les autorités communales, cantonales et fédérales.

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

¹⁾ Heinz Allenspach, Susanne Daepf, Eugen David, Susi Eppenberger, Angeline Fankhauser, Herbert Maeder, Hans Meier (Glattfelden), Lili Nabholz-Heidegger, Monika Stocker.

certains mesures de plus grande portée; elle peut remplir dans ce domaine une fonction importante de coordination. Ce rôle se justifie en outre par le fait que les nomades, s'ils ont un domicile au sens juridique, ne résident pas en un lieu particulier. En 1988, l'Office fédéral de la culture (OFC), chargé au sein de la Confédération des problèmes des nomades, a publié un manuel intitulé «Nomades parmi les sédentaires», qui décrit de manière concrète les désirs et les besoins des gens du voyage à l'adresse notamment des autorités cantonales et communales. Cette étude démontre elle aussi la nécessité de prendre un minimum de mesures au niveau fédéral.

L'OFC est responsable depuis 1984 de ces questions, que traitait autrefois le DFJP. Bien que l'aspect culturel ne soit pas prioritaire, les nomades semblent satisfaits de voir leur dossier dans les mains de cet office. Quoi qu'il en soit, les responsables de l'OFC ont réussi à établir des relations de confiance avec les représentants des nomades. Si l'on part du principe que la Confédération doit avoir une fonction de coordination, il est tout à fait justifié que l'OFC s'occupe de ces questions. Mais les problèmes multiples que rencontrent les nomades en Suisse prennent actuellement beaucoup de temps aux responsables de l'OFC.

L'OFC bénéficie depuis 1987 d'un crédit annuel destiné à soutenir la population nomade de Suisse, qui se monte actuellement à 250 000 francs. Ce montant est versé entièrement à l'Association des gens de roulotte qui en remet une petite partie (au total 60 000 fr.) à d'autres organisations de nomades. L'Association des gens de roulotte, créée en 1975, peut être considérée de fait comme l'organisation centrale des nomades en Suisse. Son secrétariat est situé à Zurich et dispose depuis peu d'une employée à plein temps. L'objectif de l'Association des gens de roulotte est, selon ses propres termes, de *défendre les intérêts des nomades vis-à-vis de l'Etat dans les domaines de la liberté d'établissement et de la liberté d'exercer une activité professionnelle, de la scolarité obligatoire, des places fixes et des places de passage ainsi que des procédures de consultation sur les lois qui concernent particulièrement les nomades.*

L'affaire des enfants de nomades doit être nettement distinguée des problèmes exposés ci-après et sera donc laissée de côté. Le secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (DFI), auquel incombe la surveillance des fondations dans son domaine de compétence, est l'organe fédéral chargé de la coordination dans cette affaire dans la mesure où la Confédération est concernée. L'OFC offre uniquement un soutien technique et administratif en la matière. Alors qu'il s'agit en ce cas de tenter, d'entente avec les cantons et les personnes concernées, de remédier aux injustices passées, les solutions esquissées ci-après doivent permettre d'améliorer les conditions d'existence actuelles des nomades et de franchir un pas vers l'avenir.

21 Problèmes majeurs

211 Nomades suisses

Dans de nombreux cantons et dans les environs de certaines grandes villes, les *places fixes*, où les nomades peuvent s'installer pour l'hiver, et les *places de passage*, destinées aux familles qui gagnent leur vie selon un mode d'existence nomade, ne

sont pas en nombre suffisant (taille idéale: dix à quinze roulotte). En conséquence, les conditions sont souvent précaires sur les quelques emplacements disponibles où la population nomade se concentre dans certains cantons.

Les nomades suisses ont également des difficultés à exercer leurs activités traditionnelles car ni les *législations cantonales sur la police du commerce*, ni les lois fédérales qui peuvent être invoquées (loi sur les voyageurs de commerce) ne sont adaptées à leur cas.

Par ailleurs, aucune solution n'a été apportée au problème de la *scolarisation* des jeunes nomades. Certes, dans certains cantons, les enfants de nomades peuvent être dispensés d'école pendant l'été (c'est-à-dire lorsque leurs parents voyagent) et instruits par leurs parents selon les directives des enseignants. Cependant, cette solution nuit beaucoup à la qualité de la formation, si bien que nombre de parents nomades doivent renoncer à leur mode de vie traditionnel durant la période de scolarité de leurs enfants pour permettre à ceux-ci une présence régulière à l'école.

212 Nomades étrangers

Il n'existe pas d'emplacements spéciaux destinés à accueillir les caravanes étrangères, souvent grandes, qui viennent en Suisse pour une courte période, c'est-à-dire de mai à octobre environ. Surtout en été, cette carence conduit les caravanes étrangères à s'installer sur n'importe quel terrain. Ces incidents, dont la presse rapporte de nombreux cas, contribuent à détériorer l'image des nomades suisses.

Les nomades étrangers sont munis, pour entrer en Suisse, de papiers d'identité valables et reconnus leur donnant le droit de franchir la frontière ou de visas de touristes mais, conformément à leur style de vie, ils ont l'intention d'exercer certaines *activités professionnelles*. Selon le RSEE, ils peuvent le faire pendant huit jours sans le déclarer aux autorités. Ce point est toutefois difficile à contrôler. Cette situation illégale pose de graves problèmes aux autorités cantonales (police des étrangers, police du commerce, etc.).

22 Marche à suivre proposée

La plupart des questions évoquées ici sont de la compétence des cantons, à qui il incombe donc de chercher des solutions. L'inconvénient est que les mesures et les solutions sont envisagées et mises en œuvre sans aucune coordination, interdisant toute action à l'échelle nationale. Or, comme il ressort de ce qui précède, il est impératif de coordonner les efforts fournis afin de trouver des solutions d'avenir rationnelles. Il est souhaitable et possible de coordonner la mise en œuvre de solutions en ce qui concerne les places fixes et les autorisations de la police du commerce. Nombre de problèmes seraient simplifiés si les autorités cantonales et communales échangeaient des informations entre elles et avec les institutions fédérales. Cet échange est essentiel dans le domaine de la formation scolaire. Tous les organismes concernés devraient discuter ensemble de leurs expériences en ce domaine, chercher comment améliorer la situation et déterminer ce qui est souhaitable et ce qui est possible dans le cadre d'un dialogue avec les nomades.

Afin qu'ils restent responsables de leur devenir, il faut rechercher une solution qui intègre les nomades à la discussion. Il va de soi que les cantons et les communes ont toujours la compétence de prendre des mesures concrètes dans les domaines qui leur sont propres. La création d'un centre de coordination à l'échelon fédéral ne doit pas les relever de leur responsabilité.

La fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisse» est proposée sous une forme qui permet d'aborder tous les problèmes décrits de manière optimale. L'indépendance relative par rapport à l'administration est particulièrement positive. Grâce à la participation des autorités à tous les niveaux et des nomades, il est possible d'élargir le débat et d'échanger des points de vue et des informations. Le capital de fondation permet d'une part d'agir concrètement dans le domaine des places fixes, par exemple en acquérant un droit de superficie sur un terrain, d'autre part de commander les travaux de recherche nécessaires dans tous les domaines posant problème.

3 Délibérations de la commission

La commission a délibéré de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» lors de ses séances du 25 février et du 28 août 1991.

Elle a constaté que les gens du voyage forment une minorité ethnique et culturelle en Suisse, minorité qu'il serait bon de reconnaître sous une forme ou une autre. En outre, le problème se pose de faire la distinction entre nomades suisses et nomades d'origine étrangère. Enfin, il ne faut pas négliger les problèmes matériels, notamment en relation avec les places fixes. Quelques exemples attestent que des caravanes habitées par des toxicomanes, qui ne font pas partie des gens du voyage, ont été installées sur les emplacements où les nomades ont habituellement leurs quartiers d'hiver. Le fait que les enfants jouent entre les caravanes des toxicomanes est une grave menace pour leurs conditions naturelles d'existence.

Commentaire

La commission propose donc d'aborder les problèmes actuels et futurs des nomades par le biais d'une fondation instituée par une loi fédérale. Cette fondation a une personnalité juridique propre. Lieu de rencontre des intérêts des nomades et de l'intérêt public, elle peut avoir une fonction active. Elle est financée par la Confédération et par des organisations de nomades. Elle défend les intérêts de cette minorité non seulement dans les principes mais aussi sur le plan matériel, en lui procurant des places fixes et en les exploitant (art. 2, 1^{er} al., let. a et b de l'acte de fondation). La fondation est responsable de ces places fixes, entre autres du comportement des personnes qui s'y installent. Les communes ont donc un interlocuteur. Comme la fondation dispose de ces emplacements, elle est en mesure de déterminer qui peut s'y installer. Cela lui permet de faire la distinction entre les gens du voyage et les nomades qui n'en font pas partie, entre les nomades suisses et ceux qui sont d'origine étrangère. La situation peut donc être réglée dans une certaine mesure, dans l'intérêt des gens du voyage suisses, des communes et de la population. A long terme, l'exploitation des places fixes et des places de passage pourra se passer d'un financement extérieur. Ce

point ne constitue pas une atteinte aux intérêts des cantons ni une immixtion dans leurs affaires. En ce qui concerne l'article 2, 1^{er} alinéa, lettres c à e, de l'acte de fondation, la fondation dépend de la bienveillance des cantons car elle ne dispose d'aucune compétence législative; elle n'empiète donc pas sur les affaires des cantons. Dans ces domaines, elle doit encourager la collaboration en octroyant des aides financières ou en élaborant des études: cette tâche est conçue de manière très générale. Le but de la fondation est d'unir les efforts de la Confédération et des nomades au sein d'une organisation réellement flexible afin de permettre un meilleur avenir aux gens du voyage.

C'est intentionnellement que la commission n'a pas procédé à une consultation officielle des cantons, des communes, des organisations et des tiers, car cela pourrait être interprété comme un désistement de ses compétences. La fondation est conçue comme une offre d'assistance aux cantons et aux communes. Cependant, l'intergroupe et l'Office fédéral de la culture ont pris contact avec la plupart des cantons concernés, l'Association des communes suisses de l'Union des villes suisses. La plupart d'entre eux ont approuvé la fondation, surtout en tant qu'organe de communication et de médiation.

Le capital de fondation a été fixé à 1 million de francs. De plus, la fondation doit recevoir durant les cinq premières années des subventions d'exploitation annuelles de 200 000 francs. La commission estime que c'est là un minimum pour que la fondation puisse agir de manière efficace.

Commentaire détaillé de l'acte de fondation

Art. 2 But de la fondation

Les objectifs principaux de la fondation sont exposés au 1^{er} alinéa, lettres a et b: la fondation doit procurer, mettre à disposition, gérer et exploiter des places fixes et des places de passage pour la population nomade de Suisse. En outre, elle vise à favoriser la collaboration intercantonale et intercommunale, notamment en matière d'éducation et d'octroi de patentes de la police du commerce.

Art. 3 Capital de fondation

Le 2^e alinéa prévoit que le capital de fondation peut être augmenté par des dons de cantons, de communes, d'organisations ou de privés.

Art. 4 Subventions supplémentaires de la Confédération

La Confédération fixe le montant de ses subventions d'exploitation annuelles tous les cinq ans.

Art. 7 Conseil de fondation

Le conseil de fondation se compose de onze membres nommés par le Département fédéral de l'intérieur, dont cinq sont des représentants des gens du voyage. Ceux-ci ne forment donc pas une majorité afin que le groupe que l'on veut soutenir n'ait pas une position dominante au sein du conseil.

✚ *Art. 9* Présidence et constitution du conseil de fondation

La nomination du président est approuvée par le Département fédéral de l'intérieur.

Art. 11 Surveillance

La surveillance de la fondation incombe au Département fédéral de l'intérieur. Le Contrôle fédéral des finances est chargé du contrôle de la comptabilité, notamment pour réduire les coûts administratifs.

Proposition

La commission propose à l'unanimité et sans abstention au Conseil national d'entrer en matière et d'approuver le projet de loi.

34703

**Loi fédérale
concernant la fondation
«Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'initiative parlementaire du 28 août 1991¹⁾;
vu l'avis du Conseil fédéral du 16 septembre 1991²⁾,
arrête:*

Article premier Principe

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.

Art. 2 Capital de fondation

La Confédération met à la disposition de la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» le montant de 1 million de francs à titre de capital de fondation.

Art. 3 Contribution d'exploitation

¹ En outre, dans les cinq premières années de son existence, la Confédération accorde à la fondation une contribution annuelle d'exploitation qui sera mise à sa disposition sous la forme d'une crédit cadre de 1 million de francs au total.

² Avant l'expiration de chaque période de cinq ans, un nouveau crédit cadre est accordé pour la période quinquennale suivante.

Art. 4 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

34703

¹⁾ FF 1991 IV 449

²⁾ FF 1991 IV 460

Acte de fondation

Article premier Principe

Il est créé, pour assurer et améliorer les conditions de vie et préserver l'identité culturelle de la population nomade de Suisse, une fondation de droit privé nommée «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses».

Art. 2 But de la fondation

¹ La fondation a pour but:

- a. de procurer, mettre à disposition et gérer des places fixes et des places de passage pour la population nomade de Suisse;
- b. d'exploiter des places fixes et des places de passage pour la population nomade de Suisse, dans la mesure où celles-ci ne peuvent être exploitées de manière à couvrir les frais qu'elles occasionnent;
- c. encourager la collaboration intercantonale et intercommunale en matière d'octroi de patentes pour l'exercice d'un commerce ou d'une industrie à la population nomade de Suisse;
- d. encourager la collaboration intercantonale et intercommunale dans le domaine de l'éducation des degrés primaire, secondaire et tertiaire de la population nomade de Suisse;
- e. encourager la collaboration intercantonale et intercommunale concernant toutes mesures générales visant à assurer et à améliorer les conditions de vie de la population nomade de Suisse.

² Pour accomplir ces tâches, la fondation collabore avec les institutions et associations existantes des nomades, ainsi qu'avec les administrations de la Confédération, des cantons et des communes. En l'absence ou en cas d'insuffisance d'institutions ou d'associations aptes à assumer certaines tâches, la fondation exécute des actions de sa propre initiative.

Art. 3 Capital de fondation

¹ La fondation est dotée par la Confédération d'un capital de 1 million de francs.

² Le capital de fondation peut être augmenté par des dons.

Art. 4 Subventions supplémentaires de la Confédération

La Confédération verse à la fondation des subventions annuelles supplémentaires. Elles sont destinées, parallèlement au capital de fondation, à la réalisation des buts visés à l'article 2.

Art. 5 Fonds ad hoc

La fondation peut accepter des fonds ad hoc, et s'en servir, indépendamment du but de la fondation, à des fins d'assistance individuelle à la population nomade de Suisse. La fondation rendra compte séparément de l'utilisation des fonds ad hoc. Le compte sera vérifié par le service de contrôle.

Art. 6 Siège

¹ Le siège de la fondation est à Berne.

² Le secrétariat de la fondation peut cependant se trouver ailleurs.

Art. 7 Conseil de fondation

¹ Le conseil de fondation se compose de onze membres, nommés par le Département fédéral de l'intérieur sur proposition du conseil de fondation.

² Cinq membres du conseil de fondation doivent faire partie de la population nomade de Suisse. Ils sont proposés par les organisations de celle-ci.

³ Les autorités fédérales, cantonales et communales sont chacune représentées au conseil de fondation par deux membres.

Art. 8 Mandat

¹ Les membres du conseil de fondation peuvent faire partie du conseil de fondation pendant deux périodes administratives consécutives de quatre ans au maximum.

² Le président du conseil de fondation peut faire partie du conseil en tant que membre ou président pendant trois périodes administratives consécutives de quatre ans.

Art. 9 Présidence et constitution du conseil de fondation

Le conseil de fondation se constitue lui-même. La nomination du président doit être approuvée par le Département fédéral de l'intérieur.

Art. 10 Règlement

¹ Le conseil de fondation édicte son règlement, qui est soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance de la fondation.

² Tout autre règlement éventuel doit aussi être approuvé par la surveillance de la fondation.

Art. 11 Surveillance

¹ La fondation est placée sous la surveillance du Département fédéral de l'intérieur.

² Le contrôle de la comptabilité incombe au Contrôle fédéral des finances.

Art. 12 Dissolution

En cas de dissolution de la fondation, tous les fonds encore disponibles sont versés à la Confédération qui est chargée de les utiliser autant que possible conformément au but de la fondation.

Art. 13 Entrée en vigueur

La fondation commencera son activité après l'entrée en vigueur de la loi fédérale du ...¹⁾ concernant la fondation «Assurer l'avenir des gens de voyage suisses», après l'approbation de l'acte de fondation et du règlement et après la constitution du conseil de fondation.

Art. 14 Dispositions transitoires

Sont nommés membres du conseil de fondation pour la période initiale:

Représentants des nomades:

Représentants de la Confédération:

Représentants des cantons:

Représentants des communes:

34703

¹⁾ RO ...

Initiative parlementaire Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» Rapport de la commission de la sécurité sociale du 28 août 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.425
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.11.1991
Date	
Data	
Seite	449-459
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 775

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.