

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazione per la pianificazione del territorio

Territoire & Environnement

Les dossiers du développement territorial

Février 1/2019

Aires d'accueil pour les Yéniches, Sinti et Roms
Cadre juridique et principes d'aménagement du territoire applicables aux aires d'accueil

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazion per la planisaziun dal territori



Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende
Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses
Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

Impressum

Territoire & Environnement, EspaceSuisse

Les dossiers du développement territorial.
Périodique pour les membres d'EspaceSuisse.
Territoire & Environnement paraît quatre fois par année,
en allemand et en français.

Édition

EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazion per la planisaziun dal territori
Sulgenrain 20, CH-3007 Berne
Tél. +41 31 380 76 76
www.espacesuisse.ch

Rédaction

Lukas Bühlmann, directeur, EspaceSuisse
Annemarie Straumann, responsable de la
communication, EspaceSuisse

Traduction française

Élisabeth Darbellay, Mario Giacchetta

Photos

EspaceSuisse et Fondation Assurer l'avenir des gens du
voyage suisses

Photo de couverture

Sur le site près de la gare de Saint-Jean, à Bâle.
Photo: Simon Röthlisberger, Fondation Assurer l'avenir
des gens du voyage suisses

Retouche d'images

Felix Wyss, EspaceSuisse

Mise en page

Ludwig Zeller

Impression

Galledia Print AG, 9442 Berneck

La reproduction des textes et des illustrations est
autorisée moyennant indication de la source.

Aires d'accueil pour les Yéniches, Sinti et Roms

Cadre juridique et principes d'aménagement du territoire applicables aux aires d'accueil

Près de 3000 Yéniches et Sinti suisses mènent un mode de vie itinérant en accord avec leurs traditions, auxquels s'ajoutent, selon les estimations, plusieurs centaines à plusieurs milliers de Roms étrangers qui sillonnent également les routes de Suisse avec leurs caravanes et leurs mobiles-home du printemps à l'automne. Il manque toutefois aux gens du voyage des aires d'accueil pour le stationnement de leur véhicule, que ce soit pour une halte spontanée ou pour un arrêt bref ou prolongé. Il manque toutefois aux gens du voyage des aires d'accueil pour le stationnement de leur véhicule, que ce soit pour une halte spontanée ou pour un arrêt bref ou prolongé. Pour leur permettre de vivre à l'année ou pendant la saison d'hiver dans leurs caravanes, containers ou petits chalets, il faudrait également davantage d'aires de séjour.

Certaines incertitudes juridiques et d'aménagement du territoire subsistent concernant la halte sur un territoire communal. Le présent Territoire & Environnement montre comment la Confédération, les cantons et les communes peuvent aborder la demande en aires d'accueil. Il explique quelles sont les conditions-cadres juridiques et d'aménagement du territoire pour la création d'aires d'accueil. Les instruments de l'aménagement du territoire en Suisse font l'objet d'une description relativement détaillée, les pages qui suivent s'adressant également aux profanes qui sont peu, voire pas familiers, avec ces questions.

Prise en considération des besoins en terrains dans l'aménagement du territoire

Au cours de ma vie et de ma carrière politique à Arch, Berne et Belp, j'ai toujours été confronté à la problématique des gens du voyage. En tant que Conseiller d'État bernois jusqu'à l'été 2018, j'étais responsable, pendant une décennie, de la planification des emplacements qui leur sont dévolus. Depuis mon passage à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, c'est la construction des aires planifiées qui est maintenant de mon ressort. Ceci démontre clairement que les questions liées aux aires d'accueil sont une tâche interdisciplinaire qui doit être menée conjointement par les communes, le canton ainsi que la Confédération. Si l'on souhaite que de nouvelles aires voient le jour, il est indispensable que tous les échelons de l'État apportent leur contribution.

Vouloir une cohabitation constructive des gens du voyage avec la population sédentaire implique la planification et la réalisation d'aires permanentes pour cette catégorie de population ainsi que la possibilité, dans la zone agricole ou sur d'autres terrains, de s'arrêter pour une durée limitée, aussi appelée halte spontanée et qui constitue la forme originelle du mode de vie itinérant.

Le nomadisme joue un rôle identitaire essentiel pour les Yéniches et les Sinti, mais aussi pour de nombreux Roms. Là où ils trouvent du travail, ils font escale. L'hiver, ils résident sur des aires de séjour dans leurs caravanes, containers ou petits chalets. Légitimes, les besoins des gens du voyage en termes d'espace appellent des solutions dépassant le cadre communal et cantonal, d'où la nécessité d'une coordination au-delà de ces frontières.

Sur notre territoire exigu, les conflits entre besoins pour l'habitat, l'industrie et l'agriculture s'accroissent. Les terrains nécessaires pour les aires d'accueil ne sont qu'un facteur parmi d'autres. Il est évident que les milieux politiques doivent intervenir, la condition préalable étant la volonté de faire bouger les choses.

L'organisation du territoire, en lien avec les questions de cohabitation de la population sédentaire et nomade et de protection des minorités, est le cœur du problème. C'est pourquoi l'aménagement du territoire a un rôle important à jouer dans les processus de décision.

Les bases conceptuelles et les expériences pratiques en matière de planification, réalisation et exploitation de telles aires existent déjà. L'intention de la présente publication est de rassembler ce précieux savoir. Nous apprenons les uns des autres et pouvons ainsi trouver des solutions. Des actions s'avèrent nécessaires. C'est pourquoi les pages qui suivent proposent également des recommandations élaborées par EspaceSuisse et la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses.



Christoph Neuhaus

Président du Conseil-exécutif du canton de Berne et Président de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

Sommaire

1	Introduction	8
2	Bases juridiques internationales	9
3	Bases légales fédérales	14
3.1	Droits fondamentaux	14
3.2	Lois fédérales	14
4	Nécessité d'agir	16
5	Mesures de la Confédération	18
5.1	Mesures d'aménagement du territoire	18
5.1.1	Conceptions	18
5.1.2	Plans sectoriels	19
5.2	La Confédération en tant que propriétaire foncier	20
5.3	Efforts de coopération dans le canton de Fribourg	20
5.3.1	Règlement d'exploitation	21
5.3.2	Expériences pratiques	21
5.3.3	Bilan	21
6	Tâches des cantons	22
6.1	Lois cantonales	22
6.2	Plans directeurs cantonaux	22
6.3	Canton de Zurich: le plan directeur adapté, le concept élaboré	23
6.4	Concepts cantonaux	25
6.5	Plans d'affectation cantonaux	25
6.6	Des résultats en Argovie	26
6.6.1	Activité du service cantonal pour les gens du voyage	26
6.6.2	Halte spontanée	27
6.6.3	Base normative solide	27
6.7	Engagement du canton de Berne	28
6.7.1	Recherche de sites potentiels	28
6.7.2	Instruments d'aménagement du territoire	29
6.7.3	Responsabilité cantonale au service des communes	29
6.7.4	Aires de transit pour les gens du voyage étrangers	30
6.7.5	Tâche conjointe	30

7	Rôle des communes	31
7.1	Plans d'affectation communaux	31
7.2	Types de plans d'affectation	31
7.3	Aires d'accueil pour gens du voyage	31
7.4	L'aire de séjour exemplaire de Berne-Buech	32
7.4.1	Le site définitif	34
7.4.2	Changement d'affectation: procédure et instruments	34
7.4.3	Installations et exploitation	36
7.4.4	Bilan	36
7.5	Bâle-Ville: de l'affectation transitoire à l'aire permanente	37
7.5.1	Plan directeur: horizon temporel, contacts, solutions provisoires	37
7.5.2	Affectation transitoire de Saint-Jean	37
7.5.3	Aire définitive à la Friedrich-Miescher-Strasse	37
7.5.4	Prise en compte des usagers	39
7.6	Autorisations de construire et règlements d'exploitation	39
7.7	L'aire de transit de Thoune-Allmendingen: revalorisation et ouverture à l'année	40
7.7.1	Assainissement	42
7.7.2	Exploitation actuelle	42
7.7.3	Bilan	42
7.8	Un système de gestion d'une remarquable simplicité	43
8	Pesée des intérêts	44
8.1	Participation et transparence	46
8.2	Éléments clés pour la pesée des intérêts en matière d'aires d'accueil	46
8.2.1	Intérêts des Yéniches, Sinti et Roms	46
8.2.2	Intérêts des propriétaires fonciers	47
8.2.3	Pesée des intérêts	47
9	Bilan	48
10	Recommandations	50

1 Introduction

Depuis 2000, la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses documente la situation du logement des Yéniches, Sinti et Roms¹. Les rapports publiés tous les cinq ans par la fondation proposent un inventaire détaillé des aires d'accueil et font état des besoins supplémentaires de ces catégories de population. Les résultats du rapport 2015 se révèlent plutôt décevants: en quinze ans, seules quatre nouvelles aires de séjour ont été créées passant de onze à quinze. L'évolution du nombre d'aires de transit est encore plus inquiétante puisque sur les 46 aires, il n'en reste plus que 31². Un article publié dans Inforum en septembre 2016 souligne en outre que souvent les arguments avancés pour refuser des aires d'accueils aux Yéniches, Sinti et Roms relèvent de l'aménagement du territoire³. Il y a pénurie pour les gens du voyage suisses, mais les nomades étrangers peinent aussi à trouver des terrains. Il n'existe actuellement que sept emplacements. C'est clairement

insuffisant, comme l'a démontré l'occupation du chantier à Luterbach dans le canton de Soleure en août 2018 par un convoi étranger⁴. Aux quatre coins du pays, il est difficile de trouver des aires d'accueil, même lorsqu'il s'agit de faire une escale de courte durée. Le canton de St-Gall, par exemple, recherche depuis des années des emplacements appropriés et mise désormais sur des aires de transit provisoires.

Dans le présent Territoire & Environnement, EspaceSuisse, en collaboration avec la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, montre comment la Confédération, les cantons et les communes peuvent aborder la question de la demande d'aires d'accueil, en présentant les instruments d'aménagement du territoire disponibles et en indiquant, sur la base d'exemples, comment l'ensemble des acteurs sont appelés à conjuguer leurs efforts.

-
- 1 Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses (éd.), Gens du voyage et aménagement du territoire, Rapport 2000, St-Gall 2001.
 - 2 Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses (éd.), Gens du voyage et aménagement du territoire, Rapport 2015, St-Gall 2016 (ci-après: rapport 2015).
 - 3 STRAUMANN ANNEMARIE, À la recherche d'aires d'accueil pour les Yéniches, les Sinti et les Roms, in: VLP-ASPAN, Inforum 3/2016, p. 4 ss.
 - 4 Solothurner Zeitung, Weil offizielle Stellplätze fehlen: Fahrende besetzen Baustellenareal – Kanton überfordert, 12.9.2018.

Les Yéniches, Sinti et Roms sont protégés par l'application des conventions internationales ratifiées par la Suisse, ainsi la CEDH, les pactes ONU I et II et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁵ (voir encadré pour la terminologie: «Yéniches, Sinti, Roms, gens du voyage», p. 10). En outre, suite à la ratification par la Suisse en 1998 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, les Yéniches et les Sinti suisses ont été officiellement reconnus comme minorité nationale. Avec l'entrée en vigueur, la même année, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (RS 0.441.2), ratifiée en 1997, la Confédération a reconnu le yéniche comme langue minoritaire. Décrite par le Conseil fédéral, dans son premier rapport sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires⁶, comme langue nationale «traditionnelle, non territoriale», elle n'est utilisée qu'au sein de la communauté.

5 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101), approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 1974 et entrée en vigueur le 28 novembre 1974; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte ONU I, RS 0.103.1); Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II, RS 0.103.2), approuvé par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1991 et entré en vigueur le 18 septembre 1992; Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS 0.104) approuvée par l'Assemblée fédérale le 9 mars 1995 et entrée en vigueur le 29 décembre 1994.

6 KÄLIN WALTER/LOCHER RETO, Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz, Berne, 26 janvier 2016, p. 3, 11 (ci-après: KÄLIN/LOCHER, Avis de droit 2016); La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Rapport Périodique Initial, présenté au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conformément à l'Article 15 de la Charte, 2 décembre 1999.

Le Conseil de l'Europe continue de relever un besoin en aires d'accueil

Début 2018, le Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales a effectué une visite en Suisse et adopté un quatrième rapport en mai 2018. Il y constate que de nombreux cantons ont certes prévu des aires d'accueil dans leurs plans directeurs et que certaines sont même déjà réalisées, mais leur nombre reste insuffisant. Cet état de fait affecte la capacité des Yéniches, Sinti et Roms à subvenir aux besoins de leurs familles. Il est dès lors urgent de répondre à la demande et impératif de respecter l'échéance prévue par le plan d'action de la Confédération datant de 2016. L'objectif de ce dernier est d'améliorer l'offre en aires de séjour, de passage et de transit de manière à ce que l'on puisse répondre à la demande effective dans un délai de cinq ans (voir encadré: Plan d'action de la Confédération «Amélioration des conditions de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms», p. 19). Le rapport aborde également la question des aires de passage. Celles-ci constituent une alternative sérieuse aux aires de transit officielles et ne doivent pas être restreintes.

Source: Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième rapport sur la Suisse – adopté le 31 mai 2018. Voir également: Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Quatrième rapport sur la Suisse du Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et Commentaires du Gouvernement suisse, décembre 2018.

Yéniches, Sinti, Roms, gens du voyage

En Suisse, on compte 30'000 à 35'000 Yéniches, dont la plupart sont sédentaires. Entre 2000 à 3000 d'entre eux vivent encore sur les routes. Ils bénéficient du statut de minorité culturelle reconnue. Ils ont toujours vécu en Suisse et sont citoyens suisses. Ils possèdent leur propre langue basée sur l'allemand et empruntant des mots au romani, au yiddish et au rotwelsch.

Les Sinti, resp. Manouches (en Romandie), vivent essentiellement en France et en Allemagne. Quelque 3000 Sinti de nationalité suisse vivent dans notre pays. Leur langue maternelle est le sintikes, une forme de romani.

La dénomination générique «Roms» a été choisie lors du premier Congrès mondial rom de 1971, à la place de celle de «Tsiganes» qui prévalait alors. Elle recouvre une multitude de populations de cultures différentes, qui parlent diverses formes de romani et qui

sont parties d'Inde dès le 14^{ème} siècle. Les organisations roms de Suisse avancent le chiffre de 40'000 à 80'000 Roms (toutes nationalités confondues) vivant en Suisse. Les Roms sont pour la plupart sédentaires, tel est le cas de ceux qui vivent en Suisse. Les Roms qui transitent par la Suisse en été proviennent presque exclusivement des pays voisins.

En Suisse, le terme «gens du voyage», en allemand «Fahrende», se rapporte au mode de vie itinérant. Dans le langage courant et dans la loi sur l'encouragement de la culture, le terme désigne les gens du voyage suisses (Yéniches, Sinti et Roms) ainsi que les communautés roms étrangères.

Source: GALIZIA MICHELE, Étiquettes stigmatisantes: un manque de précision risqué, in: TANGRAM 30, 12/2012; «Discrimination raciale en Suisse», rapport du Service de lutte contre le racisme 2016, chiffres 6.3.5 et 6.3.6.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, assisté d'un Comité consultatif, contrôle et évalue l'application par les États parties de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités. À trois reprises déjà, il a exhorté la Suisse de s'acquitter des obligations qui lui incombent envers les gens du voyage en vertu du droit international (voir encadré: «Le Conseil de l'Europe continue de relever un besoin en aires d'accueil». p. 9).⁷

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est une convention multilatérale contraignante du Conseil de l'Europe garantissant les droits fondamentaux et hu-

7 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Résolution ResCMN(2003)13 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suisse (adoptée par le Comité des Ministres le 10 décembre 2003, lors de la 865^e réunion des Délégués des Ministres); Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Résolution CM/ResCMN(2008)10 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suisse (adoptée par le Conseil des Ministres le 19 novembre 2008, lors de la 1041^e réunion des Délégués des Ministres); Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Résolution CM/ResCMN(2014)6 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suisse (adoptée par le Comité des Ministres le 28 mai 2014, lors de la 1200^e réunion des Délégués des Ministres).

moins des minorités nationales. En adhérant à la convention, la Suisse a attribué le statut de minorité nationale aux gens du voyage suisses («gens du voyage»)⁸. Le Conseil fédéral a précisé en 2001 que tous les Yéniches et les Sinti bénéficient de la protection des minorités, indépendamment du fait qu'ils mènent ou non une vie itinérante⁹. Du fait que seuls dix pour cent environ des Yéniches et des Sinti sont activement itinérants, ces derniers ont demandé, au printemps 2016, à ne plus être appelés «gens du voyage». Le conseiller fédéral Alain Berset a en partie accédé à cette demande à l'automne 2016 en promettant de s'engager pour qu'à l'avenir la Confédération ne les désigne plus comme «gens du voyage» mais «Yéniches» et «Sinti»¹⁰.

La Roma Foundation et l'association Romano Dialog ont également déposé, au printemps 2015, une demande pour que les Roms de Suisse soient reconnus comme minorité nationale et comme minorité linguistique non territoriale. Le 1^{er} juin 2018, le Conseil fédéral a rejeté la demande au motif que même si les Roms possèdent un passeport à croix blanche, ils ne remplissent pas les critères nécessaires, comme le fait d'entretenir des liens anciens, solides et durables avec la Suisse. Le Conseil fédéral a toutefois souligné qu'indépendamment de la reconnaissance, ils font partie intégrante de la société suisse¹¹.

En vertu du droit international, les autorités suisses sont tenues de reconnaître le mode de vie itinérant des Yéniches, Sinti et Roms et de préserver leur identité. Elles doivent mettre à disposition suffisamment d'aires d'accueil, faute de quoi elles contreviennent à la protection des minorités et à l'interdiction de discrimination (voir encadré: «De quoi parlons-nous?», p. 12). Aussi le Conseil de l'Europe a plusieurs fois critiqué la Suisse en lui reprochant que l'offre ne répondait pas aux besoins effectifs ou que l'in-

frastructure des sites était lacunaire, tant pour les gens du voyage suisses que pour les étrangers (voir à cet effet aussi ch. 2.3.). Le Tribunal fédéral et plusieurs avis de droit sont toutefois arrivés à la conclusion que les minorités itinérantes ne pouvaient pas en déduire un droit juridiquement contraignant contre l'État pour qu'il mette à disposition de telles aires¹².

-
- 8 Département fédéral de l'intérieur DFI, Service de lutte contre le racisme, Guide juridique www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/introduction/f115.html (état au 21.11.2018).
 - 9 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, § 96.
 - 10 Discours du conseiller fédéral Alain Berset du 15 septembre 2016 lors des festivités du «Feckerchilbi», Berne.
 - 11 Communiqué du Conseil fédéral du 1^{er} juin 2018, Les Roms en Suisse: partie intégrante de la société, ils ne constituent pas une minorité; KÄLIN/LOCHER, Avis de droit 2016.
 - 12 ATF 129 II 321 Céligny GE; RJ EspaceSuisse n° 2597; Office fédéral de la justice, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit vom 27. März 2002, JAAC 66.50, p. 9; ANDONIE EVA M./SCHWEIZER RAINER J., Gutachten zur Frage der Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende, St-Gall, 21.1.2010, p. 15 et 20; EGBUNA-JOSS ANDREA/HILTBRUNNER NATHALIE/BELSER EVA MARIA, Die Fahrenden als nationale Minderheit in der Schweiz, Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf, Fribourg, 2 juin 2014, p. 7; KÄLIN/LOCHER, Gutachten 2016, p. 7 et 13; Office fédéral de la justice, Verpflichtung zur Bereitstellung von Durchgangs- und Transitplätzen für Schweizer Fahrende und Geltungsbereich von Art. 35 BV, Berne, 10 mars 2016, p. 2; SCHWEIZER RAINER J./DE BROUWER MAX, Avis de droit à l'attention de la Commission fédérale contre le Racisme concernant les problèmes de droit constitutionnel et de droit international de la Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN) du 20 février 2018, du Canton de Neuchâtel, St-Gall/Tubize 2018, p. 14.

Pour mener un mode de vie itinérant, les gens du voyage sont tributaires de terrains qui répondent à leurs besoins. La Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses distingue quatre catégories d'aires d'accueil¹³, chacune d'entre elle étant soumise à des règles et des conditions distinctes qui varient en fonction des cantons et souvent aussi d'une commune à l'autre.

Aire de séjour

La majorité des gens du voyage de nationalité suisse passent l'hiver sur une aire de séjour de leur commune. Ils y vivent dans des caravanes, chalets en bois ou containers. Les familles y sont inscrites à l'année et paient des impôts. Leurs enfants vont à l'école du quartier ou du village. À l'heure actuelle, il existe quinze aires de séjour. Selon le rapport de la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, les besoins se montent à 26 aires supplémentaires.

Aire de transit

Du printemps à l'automne, les gens du voyage sillonnent les routes de Suisse en petits groupes. Ils doivent pouvoir s'arrêter sur des emplacements offrant dix à quinze places pour stationner leurs véhicules. Les gens du voyage y font une escale de quelques semaines, et de là ils rendent visite à leur clientèle. En plus de leurs métiers d'origine, les Yéniches, Sinti et Roms font de l'artisanat ou sont des commerçants itinérants. Idéalement, les aires de transit disposeraient également d'espaces de travail. Fin 2018, il existait 32 aires de transit permanentes et trois provisoires, au lieu des 80 qui seraient nécessaires.

Aire de transit pour les gens du voyage étrangers

Les gens du voyage étrangers ont également besoin de terrains pour faire une halte. Prévues pour accueillir des convois de 35 à 80 caravanes, les aires de transit qui leur sont dévolues requièrent des places d'une superficie plus importante que celles destinées aux nomades suisses. Selon le rapport 2015 «Gens du voyage et aménagement du territoire», il manque encore une dizaine d'aires de transit pour les gens du voyage étrangers. Aujourd'hui on en compte environ sept, y compris les aires provisoires non garanties par des mesures d'aménagement du territoire. Des expériences récentes ont toutefois montré qu'il serait judicieux d'aménager plus de dix aires de grandes dimensions situées, dans la mesure du possible, le long des grands axes de transit.

Aire de passage

Dans le cadre de la halte spontanée, des groupes de gens du voyage de plus ou moins grande taille s'installent jusqu'à deux fois par année sur un terrain privé, en général pour une période de quatre semaines. Il s'agit souvent de terrains situés dans la zone agricole dont l'infrastructure est modeste en raison de l'utilisation limitée dans le temps. Les aires de passage constituent une alternative sérieuse aux aires de transit officielles.

13 Fondation assurer l'avenir des gens du voyage suisses (éd.), Gens du voyage et aménagement du territoire, Rapport 2015, St-Gall 2016, p. 10, 31, 46.



Idyllique - l'aire de transit pour les gens du voyage suisses à Würenlos AG.
Photo: A. Straumann, EspaceSuisse

3.1 Droits fondamentaux

Pour la défense de leurs intérêts et la création de places d'accueil, les Yéniches et Sinti qui voyagent peuvent se prévaloir de différents droits fondamentaux (voir encadré: «Les cantons et les communes doivent mettre à disposition des aires d'accueil», p. 17). Il s'agit notamment de la protection de la dignité humaine (art. 7 et 10 Cst.), de la liberté d'établissement (art. 24 Cst.), du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH; voir aussi art. 13 al. 2 Cst.), mais aussi de la protection de la vie culturelle des minorités ethniques (art. 27 Pacte ONU II). Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la vie en caravane constitue un élément essentiel de l'identité des gens du voyage. Le droit de mener une vie itinérante découle par conséquent de l'art. 8 al. 1 CEDH¹⁴. Dans le cas de Céligny GE, les juges de Mon Repos sont arrivés à la conclusion que cette disposition et les normes constitutionnelles évoquées par le recourant (art. 7, 10, 13, al. 2 et art. 24 Cst.) peuvent être concrétisées au moyen de mesures de planification.

Outre les droits fondamentaux allégués par le recourant, il convient de prendre en considération certains droits sociaux, tels le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.), le droit des enfants à un enseignement dans une école publique laïque (art. 19 Cst.) et les prétentions à des prestations sociales découlant de l'interdiction de discrimination (art. 8 Cst.). La Constitution fédérale déclare que tous les êtres humains sont égaux devant la loi et que nul ne doit subir de discrimination (art. 8 al. 1 ss Cst.). Déjà en 1967, le Tribunal fédéral avait jugé que l'égalité devant la loi inclut également les personnes étrangères¹⁵. Dans un avis de droit

datant de 2002, l'Office fédéral de la justice a relevé que le terme «gens du voyage» ne se rapporte qu'au mode de vie des personnes concernées¹⁶. Les Roms nomades de nationalité étrangère sont donc protégés par l'art. 8 al. 2 Cst. qui retient le critère «mode de vie» dans sa définition d'interdiction de discrimination.

La protection du domicile, garantie à l'art. 13 Cst., couvre aussi les caravanes, les tentes de camping et les bateaux-logement. Les Yéniches, Sinti et Roms ne peuvent cependant pas, sur la base de l'art. 13 Cst., se prévaloir d'un droit contre les cantons et les communes pour qu'ils mettent à disposition des aires d'accueil. L'art. 13 Cst. est une norme de protection mais n'offre pas un droit¹⁷.

3.2 Lois fédérales

Au niveau fédéral, cinq lois contiennent des dispositions revêtant une importance particulière pour les Yéniches, Sinti et Roms:

- Les travaux et les services offerts par les gens du voyage sont réglementés dans la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant (RS 943.1) et dans l'ordonnance d'exécution y relative¹⁸. En vertu de celles-ci, les

14 Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Chapman c. Royaume-Uni du 18 janvier 2001, § 71.

15 ATF 93 I 1, Canton de Zurich. HÄFELIN ULRICH/ HALLER WALTER/ KELLER HELEN, Schweizerisches Staatsrecht, 7e éd., Zurich/Bâle, Genève 2008, N 298 ss.

16 Office fédéral de la justice, Avis de droit 2002, p. 9.

17 SCHWEIZER/DE BROUWER, p. 26 ss; Office fédéral de la justice, Avis de droit 2016, p. 2; Office fédéral de la justice, Avis de droit 2016, p. 2; HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/ KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7e éd., Zurich/Bâle/Genève 2008, N 914 ss.

18 Ordonnance du 4 septembre 2002 sur le commerce itinérant (RS 943.11).



L'emplacement de Schachen à Aarau est idéal: aire de transit en été et aire de séjour en hiver.

Photo: A. Straumann, EspaceSuisse

- gens du voyage ont le droit, s'ils sont titulaires d'une autorisation, de proposer leurs services et activités commerciales sur l'ensemble du territoire national. Jusqu'au début des années 2000, ils devaient obtenir une patente dans chaque canton où ils voulaient travailler.
- Conformément à la loi fédérale du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (LEC, RS 442.1), la Confédération peut prendre des mesures pour permettre aux gens du voyage de mener la vie qui correspond à leur culture et également verser une aide financière dans ce sens¹⁹.
 - Au niveau législatif, la norme pénale sur le racisme inscrite à l'art. 261^{bis} du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0) et l'art. 171c du Code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM, RS 321.0) interdisent la discrimination publique envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse²⁰.
 - La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) présente un intérêt majeur pour les questions soulevées dans le présent Territoire & Environnement. Selon les principes de l'art. 3 al. 3 LAT, les territoires doivent être aménagés selon les besoins de la population. Les besoins des gens du voyage en font également partie.

19 Message du 9 juin 2007 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (Loi sur l'encouragement de la culture, LEC), in: FF 2007, 4579, p. 4596.

20 Des réponses aux questions sur la discrimination en lien avec le mode de vie itinérant se trouvent dans le guide juridique du Département fédéral de l'intérieur, Service de lutte contre le racisme, <https://www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/introduction/f115.html>.

4 Nécessité d'agir

Le rapport publié par la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, les rapports du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe tout comme l'article publié dans Inforum 3/2016 mettent en évidence les difficultés des Yéniches, Sinti et Roms²¹. En mars 2003, le Tribunal fédéral s'est également intéressé aux besoins de la

population nomade en termes d'espace (voir «Les cantons et les communes doivent mettre à disposition des aires d'accueil», p. 17).

21 Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses (éd.), Rapport 2015; STRAUMANN ANNEMARIE, À la recherche d'aires d'accueil pour les Yéniches, les Sinti et les Roms, in: VLP-ASPAN, Inforum 3/2016, p. 4 ss.



Les cantons et les communes doivent mettre à disposition des aires d'accueil

En 1999, Michael B., un membre de la communauté des gens du voyage suisses, avait acheté, dans la zone agricole, une parcelle de 6809 mètres carrés à Céligny GE, bordée par un ruisseau et une forêt. À l'acquisition, ce bien-fonds n'était pas bâti, à l'exception d'un petit hangar vétuste. Le propriétaire a par la suite construit un chalet en bois et aménagé des chemins et une place pour caravanes sans requérir les autorisations de construire nécessaires. Le canton lui a demandé à plusieurs reprises de remettre le terrain en état. Le 10 février 2000, Michael B. a déposé une demande d'autorisation de construire pour un projet intitulé «exploitation d'une pépinière et autorisation d'habitation». D'après le dossier, il entendait y cultiver des arbres, puis commercialiser ces produits sur place. La moitié de la parcelle devait être utilisée comme «zone d'habitat temporaire». L'autorisation d'habitation a été refusée car le projet n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole, suite à quoi Michael B. a porté l'affaire devant le Tribunal fédéral. De son avis, il découlerait de la liberté d'établissement garantie à l'art. 24 Cst., de l'art. 8 CEDH et de l'art. 27 Pacte ONU II un droit à se voir délivrer une autorisation exceptionnelle en vertu de l'art. 24 ss LAT.

Le Tribunal fédéral a conclu qu'une dérogation selon les art. 24 ss LAT n'est pas admissible. Il a rappelé que les projets dont les dimensions ou les incidences sur la planification locale ou l'environnement

sont importantes doivent être prévus dans les plans d'affectation, voire même, selon les circonstances, dans les plans directeurs cantonaux. Or, l'aire de séjour du recourant était relativement importante.

Dans son arrêt, le Tribunal fédéral a en outre souligné que le souhait des gens du voyage de préserver leur identité est protégé par le droit constitutionnel et conventionnel et que l'aménagement du territoire doit prendre en considération leurs besoins spécifiques en terrains. En vertu de l'«obligation d'aménager» inscrite à l'art. 2 LAT et du principe d'aménager les territoires réservés à l'habitat selon les besoins de la population (art. 3 al. 3 LAT), les autorités devraient prévoir des aires de séjour et d'accueil pour les gens du voyage dans le cadre de l'élaboration des plans d'affectation. Les installations réalisées sans autorisation ne respectant pas la distance à la forêt et au cours d'eau, le Tribunal fédéral a cependant exclu la régularisation des aménagements illicites moyennant l'adoption d'un plan d'affectation. Les délais pour exécuter les différentes mesures administratives ordonnées par le département cantonal étant tous échus, il appartenait donc aux autorités cantonales d'exécution de rendre à nouveau une ou plusieurs décisions d'exécution, en fixant des délais pour la remise en état des lieux.

Source: ATF 129 II 321 Céligny GE; RJ EspaceSuisse n° 2597

La ville de Thounne a modernisé les installations sanitaires afin de rendre la place plus utilisable.

Photo: Simon Röthlisberger, Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

5.1 Mesures d'aménagement du territoire

En vertu de l'art. 75 al. 1 Cst., la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire, qui incombe principalement aux cantons. Il existe cependant des domaines dans lesquels la Confédération exerce des activités à incidences spatiales. C'est notamment le cas lorsqu'elle planifie et réalise des installations de chemin de fer, des constructions et installations militaires et des installations destinées à l'aviation civile. La Confédération partage certaines tâches avec les cantons, par exemple pour ce qui touche aux installations pour la production et l'utilisation d'énergies ou les équipements de télécommunication. Il existe en outre plusieurs autres domaines dans lesquels la Confédération exerce des activités qui ont un effet indirect sur l'organisation du territoire, par exemple par le biais des paiements directs versés dans l'agriculture ou des subventions destinées à des installations sportives d'importance nationale.

En vertu de l'art. 2 LAT, la Confédération, les cantons et les communes sont tenues d'établir des plans d'aménagement pour les tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire en veillant à les faire concorder. La Confédération établit les conceptions et les plans sectoriels nécessaires. Dans ces derniers, elle montre comment elle entend exercer ses activités qui ont des incidences spatiales en tenant compte des intérêts de l'aménagement du territoire et des tâches des cantons (art. 13 LAT). Les conceptions et les plans sectoriels se distinguent essentiellement par leur degré de concrétisation, y compris au niveau spatial.

5.1.1 Conceptions

Formulées en termes généraux, les conceptions se prêtent particulièrement bien pour éclairer des problèmes complexes sur les plans matériel et organisationnel et mettre en place des solutions. Une conception est un catalogue d'objectifs et de mesures. Au niveau fédéral, les conceptions entrent avant tout en ligne de compte pour les tâches sectorielles qui dépassent les compétences de la seule Confédération, à savoir pour les domaines qui ne sont qu'en partie de son ressort (protection du paysage, protection des eaux) ou pour lesquels elle soutient financièrement des activités de tiers (subventions à des installations sportives, paiements directs dans l'agriculture).

Dans le cas des aires de transit le long des grands axes routiers, il est possible de recourir à une conception au sens de l'art. 13 LAT. Les sept aires de transit actuelles (y compris les solutions provisoires non garanties par des mesures d'aménagement du territoire) ne combleront pas les besoins des gens du voyage étrangers. Il est prévu d'augmenter leur nombre de manière significative. Ce genre d'aires nécessitant des surfaces de grandes dimensions de plusieurs milliers de mètres carrés, la recherche de tels emplacements est une tâche qui dépasse le cadre cantonal. Planifier des aires de transit puis les mettre à disposition requiert en effet un effort de coordination considérable. Il est prévu que le Département fédéral de l'intérieur, en collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial ARE, l'Office fédéral des routes OFROU et l'Office fédéral de l'armement Armasuisse élaborent avec les cantons une telle conception en vue de poser les bases de la planification et de la gestion de nouvelles aires de

Plan d'action de la Confédération

«Améliorer les conditions de vie nomade et promouvoir la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms»

En 2014, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à élaborer des mesures visant à améliorer les conditions de vie des Yéniches, Manouches et Roms. L'Office fédéral de la culture OFC a institué à cet effet un groupe de travail composé des représentants de diverses organisations des minorités concernées (Yéniches, Manouches et Roms), des organisations non gouvernementales et de membres des autorités. Divers offices fédéraux et représentants des conférences cantonales et des associations des communes ont également participé, tout comme la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses. Au mois de décembre 2016, le Conseil fédéral a déjà pris acte des résultats intermédiaires du travail sur le plan d'action et a chargé le groupe de travail d'approfondir la question des aires d'accueil avec les cantons. À la fin de 2018, l'OFC a informé le Conseil fédéral sur l'état des travaux en cours.

Cette procédure largement étayée a permis d'une part de dégager une vue d'ensemble et de mettre en relief les actions nécessaires. D'autre part, des objectifs ont été fixés et des mesures définies. Il s'agit par exemple de créer suffisamment d'aires d'ici 2022. L'objec-

tif du plan d'action est de permettre une meilleure compatibilité entre scolarité obligatoire, droit à l'éducation et vie itinérante et la prise en compte du mode de vie dans la pratique des assurances sociales. Le plan d'action prévoit également la promotion de la culture et l'identité des Yéniches, Manouches et Roms. L'OFC a alloué à cet effet un fonds culturel à la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses.

À lui seul, le plan d'action ne suffit pas à améliorer les conditions de vie des Yéniches, Manouches et Roms. Il propose toutefois des mesures concrètes; certaines d'entre elles ont, en partie, déjà été mises en œuvre. Deuxièmement, il définit les domaines d'action dans lesquels il importe de mettre en place des projets et d'introduire des changements. Troisièmement, il confirme la volonté du Conseil fédéral, des offices impliqués et des autres acteurs qui composent le groupe de travail de trouver ensemble des solutions.

Sources:

Office fédéral de la culture OFC, Rapport et plan d'action, Groupe de travail «Amélioration des conditions de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms», décembre 2016.

Office fédéral de la culture OFC, État de la mise en œuvre du plan d'action (2018) «Amélioration des conditions de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms», décembre 2018.

transit. Dans le cadre du développement de l'armée DEVA, il est ressorti que près de 4500 installations militaires sont désaffectées et qu'elles peuvent donc être utilisées à d'autres fins. La conception doit aussi prendre en compte cet état de fait pour élaborer un concept de stationnement mobile pour l'accueil des Roms et des Sinti étrangers²².

5.1.2 Plans sectoriels

Beaucoup plus concrets, les plans sectoriels contiennent des directives claires. Ils indiquent le caractère approprié des sites d'implantation et des tracés, relèvent les interdépendances

22 OFC, Rapport et plan d'action 2016, p. 20.

spatiales et leurs conséquences et comprennent des indications précises pour la mise en œuvre des projets, par exemple en ce qui concerne le calendrier ou les moyens financiers. Au vu des mesures relativement précises que contient un plan sectoriel, l'instrument s'applique uniquement dans les domaines dans lesquels la Confédération dispose d'une large compétence, comme par exemple dans le secteur ferroviaire, dans l'aviation civile, dans le domaine militaire ou pour les questions ayant trait à l'énergie nucléaire (dépôt des déchets radioactifs). S'agissant des aires d'accueil, la Confédération ne peut pas se fonder sur une telle compétence.

5.2 La Confédération en tant que propriétaire foncier

Divers offices et institutions de niveau fédéral tels l'OFROU, l'Office fédéral des constructions et de la logistique, Armasuisse, les Chemins de fer fédéraux et les écoles polytechniques fédérales possèdent des parcelles de terrains. Lorsque les bien-fonds ne sont plus utilisés, la Confédération peut proposer leur vente ou l'échange foncier aux cantons dans la perspective de créer des aires de séjour et de transit²³. Des terrains de la Confédération ou d'entreprises proches de celle-ci temporairement pas utilisés sont aussi intéressants pour des aires provisoires de séjour et de passage.

5.3 Efforts de coopération dans le canton de Fribourg

En 2017, une aire de transit a vu le jour à La Joux-des-Ponts, dans le canton de Fribourg: celle-ci est non seulement dédiée aux gens du voyage étrangers, mais sert aussi d'aire d'autoroute pour les poids lourds. La réalisation de ce projet a été rendue possible grâce à une coopération étroite entre le canton et la Confédération.

Sur l'axe de l'autoroute entre Lausanne et Fribourg, l'aire de repos et d'accueil La Joux-des-Ponts est située loin du village le plus proche, peu avant le lac de la Gruyère. À première vue, rien ne la distingue d'une autre aire d'autoroute. Mais cette impression est trompeuse puisqu'il s'agit d'une aire d'accueil prévue pour des groupes importants de gens du voyage étrangers dotée de 40 places pour les caravanes.

En 2008 déjà, la Direction cantonale de l'aménagement envisage de construire sur le site une aire multifonctionnelle dans le but de mettre à disposition, en cas de perturbations du trafic – par exemple dans le transit routier à travers les Alpes – une aire de repos pour poids lourds. Les politiques soutiennent l'idée d'exploiter l'emplacement également pour les gens du voyage. La même année, le Parlement cantonal mandate la création d'une telle aire. Le projet trouve en outre un appui à l'échelle nationale puisqu'un postulat est déposé demandant l'augmentation du nombre d'aires de repos pour poids lourds le long des routes nationales. En 2011, le Conseil fédéral soutient la proposition du canton de Fribourg.

Une étape importante dans la réalisation du projet a été la signature d'une convention conclue entre le canton et l'OFROU fin 2013. L'idée était d'agrandir l'aire de repos déjà existante en la complétant par une zone multifonctionnelle réservée aux gens du voyage de mars à octobre et occupée par les poids lourds de novembre à février. L'accès est possible uniquement par l'autoroute. La place dévolue aux gens du voyage est séparée de l'espace pour les transporteurs. L'OFROU a acheté la parcelle supplémentaire nécessaire et l'État de Fribourg a versé une indemnité forfaitaire de 700 000 francs à la Confédération pour les coûts d'acquisition et

23 OFC, Rapport et plan d'action 2016, p. 20 ss.

d'aménagement qui se sont élevés à 2,5 millions de francs. Le bien-fonds est inscrit dans le périmètre des routes nationales.

5.3.1 Règlement d'exploitation

La Police cantonale gère l'utilisation de l'aire, en misant sur la communication et la négociation. Elle est sur place, dialogue avec les gens du voyage, veille au respect des règles et propose des solutions mesurées aux problèmes rencontrés. Les gens du voyage annoncent leur arrivée par téléphone; le policier en charge se rend sur les lieux pour procéder aux formalités. Il est également responsable des questions liées à l'entretien ou du nettoyage effectué par une société externe.

Au début, l'accueil était limité à sept jours. L'expérience a montré qu'il fallait augmenter le nombre de jours. C'est pourquoi la durée autorisée a été entretemps prolongée à quatorze jours, une durée qui demeure courte en comparaison avec d'autres aires. Les représentants cantonaux préfèrent cependant accorder une prolongation plutôt que d'augmenter la durée de manière fixe. Dans la pratique, de nombreuses prolongations de la durée de séjour ont ainsi été accordées. Les renvois risqueraient de provoquer des occupations sauvages engendrant des conflits.

5.3.2 Expériences pratiques

L'aire est tout particulièrement prisée par des gens du voyage français et espagnols. En 2017 d'ailleurs, elle a été inoccupée uniquement pendant deux jours. La même année, le taux d'occupation des 40 places était de 62 pour cent.

Au sommet de l'affluence en 2017, on estime que 120 à 150 personnes par nuit y étaient installées. Il est apparu clairement que les deux toilettes disponibles étaient insuffisantes et qu'il

fallait apporter des améliorations à l'approvisionnement en électricité. Des activités artisanales sont régulièrement effectuées sur l'aire, ce qui tend à indiquer qu'il conviendrait d'aménager un espace de travail approprié. La même question s'est posée dans d'autres cantons.

Un groupe de pilotage composé de représentants de l'OFROU, de l'aménagement du territoire cantonal et de la Police accompagne l'exploitation. Compte tenu des premières expériences, il a décidé de développer l'infrastructure. L'idée d'engager une direction opérationnelle fait son chemin.

5.3.3 Bilan

L'aire de transit constitue un projet de coopération et de synergie réussi, dont la réalisation est le fruit d'une collaboration serrée entre la Confédération et le canton. L'aire est une plus-value pour les gens du voyage et, en hiver, pour les camions.

Le site est sous la responsabilité du canton et non de la commune. L'accès par l'autoroute et sa position isolée, sans réel contact avec la population résidente, contribue sans doute à sa bonne acceptation. Le taux d'occupation laisse en outre supposer que l'emplacement répond aux besoins des utilisateurs²⁴.

24 Pour les cas présentés, Simon Röthlisberger, directeur de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisse, a évalué différents concepts, règlements et documents parlementaires. Il a également visité des sites et s'est entretenu avec les représentants des cantons et des communes. Pour l'exemple fribourgeois, il s'agissait du major Jacques Meuwly, chef de la gendarmerie à la police cantonale, et d'André Magnin, ingénieur cantonal, à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Simon Röthlisberger a rédigé certains textes relatifs aux cas présentés.

6 Tâches des cantons

6.1 Lois cantonales

La LAT est une loi-cadre. Elle distingue trois zones d'affectation: les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Dans leurs lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions, les cantons précisent ces zones et déterminent, notamment dans le domaine des zones à bâtir, des sous-catégories (zones résidentielles et de travail, zones d'utilité publique, etc.). Certains cantons comme Zurich ont prévu un catalogue exhaustif des types de zones, d'autres comme Berne laissent à leurs communes une marge de manœuvre pour définir d'autres zones. Les lois cantonales de planification et de construction spécifient également les utilisations admissibles et les normes de construction pour les différentes zones. En l'absence d'une loi fédérale sur les constructions, les cantons réglementent également le droit public des constructions qui recouvre les conditions préalables à la construction, l'intégration et la forme ainsi que les exigences auxquelles la construction doit satisfaire, l'exploitation et l'entretien des bâtiments et installations.

Certains cantons, comme Bâle-Campagne et Neuchâtel ont édicté des lois spéciales. Dans le canton de Bâle-Campagne, la loi sur les aires de séjour et de transit pour les gens du voyage du 20 février 2014 définit les compétences du canton et celles des communes. Le canton de Neuchâtel a adopté une loi sur le stationnement des communautés nomades le 20 février 2018²⁵.

6.2 Plans directeurs cantonaux

La tâche des cantons en matière d'aménagement du territoire consiste, pour l'essentiel, à

coordonner et diriger les tâches et activités à incidence spatiale. Le plan directeur cantonal est l'instrument central des cantons pour piloter leur développement territorial. Il est «la véritable plaque tournante de la coordination à tous les échelons et dans tous les domaines sectoriels à incidence spatiale»²⁶ et présente au moins «le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire», «la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité» et «une liste de priorités et les moyens à mettre en œuvre» (art. 8 LAT). Le canton définit ainsi ses intentions de planification et sa marge de manœuvre à l'attention des autorités de planification (Confédération, communes) mais aussi de la population et de l'économie.

La population – et par conséquent aussi les Yé-niches, Sinti et Roms – doit être renseignée sur les objectifs visés par les plans ainsi que sur le déroulement de la procédure afin qu'elle puisse participer (art. 4 al. 1 et 2 LAT)²⁷. Avant la prise de décision, les projets sont rendus publics, que ce soit par une annonce dans les organes de publication publics, lors de séances d'information ou par les nouveaux moyens de communication, tels internet ou les médias sociaux. Une fois finalisé, le projet doit être formellement adopté par l'autorité cantonale compétente: dans certains cantons, il s'agit du parlement, dans d'autres du gouvernement (art. 10 LAT).

25 Loi sur le stationnement des communautés nomades du 20 février 2018 (LSCN, RSN 727.2). Jugée discriminatoire, elle a été attaquée auprès du Tribunal fédéral par les Yé-niches suisses, soutenus par la Société pour les peuples menacés.

26 Rapport sur l'aménagement du territoire 1987, FF 1988 I 879.

27 TSCHANNEN, Commentaire LAT: planification directe et sectorielle, art. 3 N 64.

Le Conseil fédéral approuve les plans directeurs et leurs adaptations s'ils sont conformes au droit fédéral, notamment s'ils tiennent compte de manière adéquate des tâches de la Confédération et des cantons voisins dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 11 LAT). Depuis quelques années, l'ARE examine également si les cantons thématisent, dans leurs plans directeurs, les besoins des gens du voyage et s'ils prévoient des aires d'accueil²⁸. En application de l'art. 8 al. 2 LAT, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur; il importe dès lors que les aires de transit pour les gens du voyage suisses et étrangers figurent, en fonction de leur dimension et de leur emplacement, dans le plan directeur cantonal (voir par ex. le canton de Bâle-Ville ch. 7.5.1). Les aires de séjour n'ont généralement pas d'incidences allant au-delà des frontières communales de sorte qu'il n'est pas nécessaire de les inscrire dans le plan directeur. Mais tous les cantons ne répertorient pas les aires d'accueil dans la carte de leur plan directeur à des fins de coordination territoriale. Certains se limitent à formuler des réflexions conceptuelles sous forme d'objectifs et de lignes directrices (voir chapitres 6.3 et 6.4)²⁹.

À son art. 9, la LAT stipule que les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités; ils font l'objet d'examen réguliers et, si nécessaire, d'adaptations. Ils s'adressent par conséquent uniquement aux autorités en charge de la planification, à savoir les autorités fédérales, cantonales et communales ainsi que les organisations publiques et privées chargées des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Le contenu des plans directeurs forme le point de départ contraignant pour procéder à la pesée des intérêts (voir ch. 5.1). Pour les particuliers, les plans directeurs n'ont qu'un effet indirect, puisqu'ils orientent fortement les plans d'affectation.

6.3 Canton de Zurich: le plan directeur adapté, le concept élaboré

À l'automne 2017, le Conseil d'État adopte le concept pour la mise à disposition d'aires d'accueil en faveur des gens du voyage suisses dans le canton de Zurich et met en place un service cantonal pour les gens du voyage. Les prescriptions détaillées du plan directeur constituent la base de cette approche.

Le mandat formulé dans le postulat déposé en 2004 au Grand Conseil était simple: le Conseil d'État était invité à apporter des modifications au plan directeur, à y indiquer des emplacements et à élaborer un concept. Onze ans plus tard, le Conseil fédéral approuve le plan directeur étoffé d'un nouveau chapitre sur les aires de séjour et de transit mises à la disposition des gens du voyage.

Le plan directeur propose des objectifs clairs. Il convient de garantir les quatre aires de séjour et les huit aires de transit existantes par des mesures d'aménagement. Sur la base des rapports publiés par la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, le plan directeur cantonal détermine qu'il est en outre nécessaire de définir cinq aires de transit supplémentaires dans les plans directeurs régionaux de Glattal, Winterthur et alentours, la plaine et Zurich et une aire de séjour dans la région de l'Oberland.

28 Voir par exemple ARE, rapport d'examen du plan directeur cantonal d'Appenzell Rhodes-Extérieures, mise à jour 2015, Berne 21.9.2018, p. 20; ARE, rapport d'examen du plan directeur du canton de Schwyz, modification du plan directeur «Regionen Höfe, March und 1. Teil Rigi-Mythen», Berne 10.12.2008, p. 9.

29 Par exemple: plan directeur du canton de Schaffhouse, adoption par le Conseil d'État du canton de Schaffhouse le 5 mars 2013 et le 26 avril 2014; approbation par le Grand Conseil du canton de Schaffhouse le 8 septembre 2014; approbation par le Conseil fédéral le 21 octobre 2015, chapitre 2-2-4, p. 106.

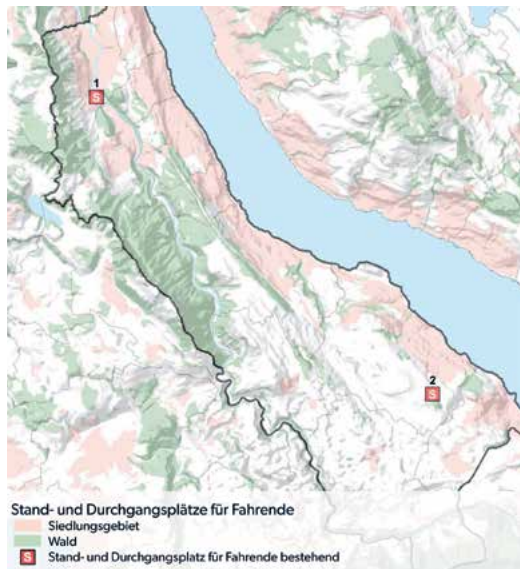
On vise au total la mise en place de cinq aires de séjour et de treize aires de transit dans le canton de Zurich.

La recherche de nouveaux emplacements incombe conjointement au canton, aux onze régions d'aménagement (organisées en syndicats de communes) et aux communes. Le canton soutient les régions et les communes, notamment dans la quête de bien-fonds disponibles appartenant à la Confédération ou au canton. Le concept précise que les projets ne sont poursuivis qu'avec l'accord de la commune concernée. L'avenir dira dans quelle mesure cette répartition des tâches sur plusieurs niveaux permettra au canton de Zurich d'ouvrir rapidement de nouveaux sites³⁰.

Le plan directeur définit également l'attribution des responsabilités entre le canton et les communes. Le canton prend en charge l'aménagement des aires de séjour et de transit, ainsi que les coûts y relatifs, alors que les communes en assurent l'exploitation et veillent à la couverture des coûts. Le canton assume toutefois d'éventuels déficits d'exploitation.

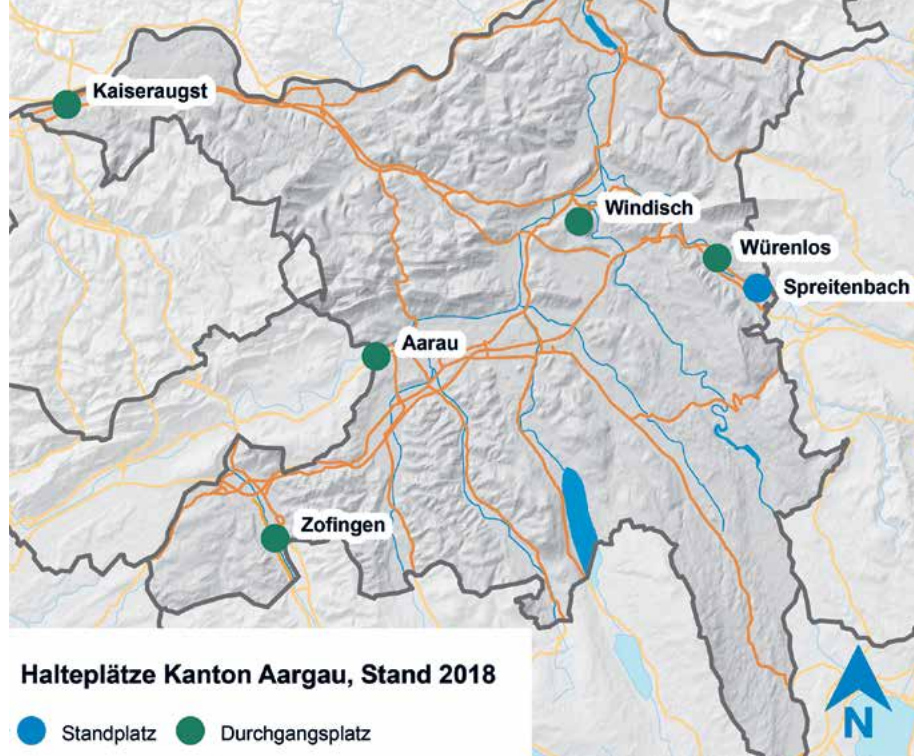
Le concept adopté en 2017 reprend pour l'essentiel les prescriptions déjà ancrées dans le plan directeur, mais précise en outre les bases légales et les motifs régissant la nécessité de créer des aires d'accueil. Il présente les principaux domaines dans lesquels des actions sont jugées opportunes; il est ainsi prévu de rénover l'infrastructure des aires dont la qualité laisse à désirer (desserte en eau et électricité) et d'augmenter le nombre d'aires de séjour. Le Conseil d'État du canton de Zurich souligne également l'importance de la halte spontanée et attire l'attention sur les aides mises à disposition sous forme de recommandations et de modèles de contrats de location.

Dans le cadre de l'adoption du concept, le canton de Zurich a mis sur pied une cellule cantonale pour les gens du voyage qui est rattachée au service du développement territorial au sein de la Direction des travaux publics. Il constitue une interface importante entre les autorités et les offices cantonaux, les communes, la Confédération, les gens du voyage et les organisations qui les représentent, les médias et la population intéressée. Point de contact pour les régions et les communes, il leur offre également des conseils.



Plan directeur régional Zimmerberg, adopté le 9 février 2018 par le Conseil d'État (RRB Nr. 11 / 2018). Sur la carte, l'aire de séjour se trouve, en haut, à Adliswil ZH, et l'aire de transit, en bas à droite, à Wädenswil ZH.
Source: Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg

30 Pour l'exemple zurichois Simon Röthlisberger s'est entretenu avec Christian Werlen (responsable technique régional, cellule cantonale pour les gens du voyage).



Emplacement des cinq aires de transit – l’une d’elle est en partie utilisée comme aire de transit pour les gens du voyage étrangers – et de l’aire de séjour accessible toute l’année. En hiver, l’aire d’Aarau est exploitée comme aire de séjour. Source: Fachstelle Fahrende, Kanton Aargau, Kanton Aargau, swisstopo, Teletlas

6.4 Concepts cantonaux

Les cantons ont toute latitude d’établir un concept pour servir de base au plan directeur ou comme instrument de mise en œuvre des contenus du plan directeur. Les cantons d’Argovie, de Berne, de Schwyz, de St.-Gall et de Zurich ont élaboré un tel concept. Dans le canton du Valais, il est en préparation. Le concept argovien spécifie les critères et les exigences relatives aux divers types d’aires d’accueil, ainsi que les tâches du canton et des communes³¹.

6.5 Plans d’affectation cantonaux

Certains cantons sont habilités à établir des plans d’affectation à la place des communes (ch. 6.1). Le plan cantonal d’affectation spécial peut être alors utilisé pour la réalisation de bâtiments et installations publics ou d’intérêt public ou dont l’intérêt dépasse le cadre communal. Le canton d’Argovie a par exemple créé une zone cantonale spéciale pour la réalisation de l’aire de transit Augerstich dans la commune de Kaiseraugst³².

31 Canton d’Argovie. Département Bau, Verkehr und Umwelt, Konzept Fahrende Kanton Aargau, Aarau 2007.

32 Fondation Assurer l’avenir des gens du voyage suisses (éd.), Rapport 2015, Base de données sur les aires.



Le canton d'Argovie équipe et finance les aires de séjour et de transit définies dans le plan directeur cantonal. Il s'agit, par exemple, d'infrastructures comme ce raccordement d'arrivée d'eau. Photo: A. Straumann, EspaceSuisse

6.6 Des résultats en Argovie

Le canton d'Argovie compte six aires d'accueil garanties par des mesures d'aménagement. Il a élaboré un concept, ancré le thème dans son plan directeur, mis sur pied un service cantonal pour les gens du voyage et s'est doté d'une base solide pour la halte spontanée.

L'obligation pour les communes, initialement prévue, de mettre des emplacements à disposition a été rejetée. Le principe appliqué par le canton d'Argovie est de collaborer, comme dans les autres projets d'aménagement du territoire, avec les communes et de mettre en place

des solutions concertées. En 2007 déjà, le canton a adopté un «Concept Gens du voyage», accordé un crédit de 2,1 millions de francs en faveur d'aires destinées aux gens du voyage suisses et institué un service cantonal.

6.6.1 Activité du service cantonal pour les gens du voyage

La cellule cantonale pour les gens du voyage est rattachée au Département cantonal de l'aménagement du territoire du fait que la recherche d'emplacements est une tâche relevant essentiellement de l'aménagement du territoire. Le service est l'instance de contact et de coordina-

tion dans la recherche de nouveaux sites, dans leur évaluation et leur affectation ou dans leur rénovation. Au besoin, il conseille les communes, les gens du voyage et les particuliers.

À l'instar de ce qui se passe dans les autres cantons, les communes sont responsables de l'exploitation des aires. Le service offre une aide aux exploitants dans les communes et organise chaque année des échanges d'expériences. Il est leur interlocuteur lorsque se posent des questions de coûts de l'aide sociale et de déficits d'exploitation. Ce genre de coûts, tous comme les frais liés à la réalisation et la rénovation, sont entièrement à la charge du canton.

Les problématiques soulevées par l'itinérance vont au-delà du droit de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi le service est soutenu par un réseau, notamment un groupe de travail cantonal composé de représentants des secteurs de l'éducation, du social, de l'économie et de la sécurité, pour lui permettre de répondre rapidement en cas de besoin. Le service fait office de premier interlocuteur pour les médias et est en charge des relations publiques. Il intervient également dans des situations de conflits, fait appel à des médiateurs et coordonne toutes les questions concernant la halte spontanée.

6.6.2 Halte spontanée

Le plan directeur fixe les principes régissant les aires d'accueil officielles, mais aborde aussi la halte spontanée. En vertu de celui-ci, les possibilités de haltes spontanées pour un séjour limité sur des terrains privés, souvent dans la zone agricole, sont un complément indispensable aux aires officielles et doivent si possible être tolérées par les autorités.

C'est pourquoi le canton a publié, en collaboration avec le Bauernverband Aargau, un aide-mémoire qui s'appuie sur les travaux préliminaires

réalisés par le canton de Zurich. En plus des informations importantes qu'il fournit sur la halte spontanée, il contient un modèle de contrat de location.

6.6.3 Base normative solide

S'il ne fait aucun doute que le canton d'Argovie se devait d'agir en vue de prévenir les occupations illégales et souvent génératrices de conflits, le cadre normatif cantonal a cependant lui aussi constitué une condition préalable à la réalisation d'aires d'accueil. En effet, la Constitution du canton d'Argovie du 25 juin 1980 (§ 48 KV/AG, SAR 110.000) précisait déjà que le canton peut, en collaboration avec les communes, mettre à la disposition des minorités ethniques non sédentaires des lieux appropriés pour un séjour limité.

Bien qu'il existe déjà quelques aires d'accueil officielles dans le canton d'Argovie, il faudrait une aire de séjour et deux aires de transit supplémentaires³³.

33 Pour l'exemple argovie Simon Röthlisberger s'est entretenu avec Christoph Bürgi (responsable cellule cantonale pour les gens du voyage).

6.7 Engagement du canton de Berne

Dans le canton de Berne, la situation évolue en faveur des gens du voyage. Il ressort des bases conceptuelles et des décisions parlementaires qu'une volonté politique est bien présente. Grâce à l'instrument du plan de quartier cantonal, le canton, en collaboration avec les communes, fait avancer les choses. Le chemin n'en demeure pas moins semé d'embûches.

Le 24 avril 2014, peu avant le lancement de la BEA, la foire bernoise de printemps, des Yéniches suisses occupent l'Allmend de Berne. Rétrospectivement, le campement sauvage, puis l'expulsion menée par la police semblent avoir joué un rôle d'accélérateur dans la recherche d'aires d'accueil. En effet, immédiatement après l'évacuation, le Conseil-exécutif a décidé, en concertation avec les communes, de créer entre quatre et cinq nouvelles aires de séjour et de transit ainsi qu'une à deux aires de transit pour les gens du voyage étrangers. Parallèlement à l'occupation à Berne, des événements similaires se sont déroulés à Nidau près de Bienne. Dans la région du Seeland, il y a eu et il y a encore des campements sauvages.

Dans le contexte de ces événements qui ont suscité un vaste écho médiatique, le canton a empoigné le problème. Ainsi, le Grand conseil a adopté en 2016 un crédit-cadre de 2,655 millions de francs destinés à la planification et à la réalisation d'aires d'accueil. Les bases conceptuelles s'appuient cependant sur des décisions antérieures: en 2010, le thème, à savoir les démarches à entreprendre dans la recherche d'aires, est inscrit pour la première fois dans le plan directeur; il aura fallu six ans pour les voir se concrétiser. Les «Lignes directrices relatives aux aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage» pour le canton de Berne sont adoptées en 2011 et la «Stratégie relative au choix des

emplacements pour les gens du voyage dans le canton de Berne» en 2013. Cette dernière se fonde sur une évaluation des sites réalisée par un bureau de planification.

6.7.1 Recherche de sites potentiels

Dans le cadre des négociations intervenues pendant la manifestation organisée par les Yéniches suisses pour protester contre la pénurie d'aires d'accueil, les autorités ont pris conscience de l'ampleur du problème. C'est pourquoi le canton a ouvert les portes de quatre sites provisoires. Au vu des expériences acquises, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) jette cependant un œil critique sur ces solutions transitoires qui ne sauraient remplacer une stratégie durable: la recherche, la réalisation et l'exploitation des sites nécessitent du temps. De plus, les politiques ont souligné à plusieurs reprises que l'objectif visé est de créer des aires définitives garanties par des mesures d'aménagement.

Suite au campement de protestation, le canton a réalisé à nouveau, en 2014, une évaluation globale des sites les plus propices à l'aménagement de nouvelles aires qui prend en compte près de 4500 parcelles propriétés du canton ainsi que divers terrains appartenant à la Confédération, aux communes ou à des privés.

Une analyse SIG³⁴ a évalué les parcelles du point de vue de leur adéquation et de leur qualité. Des rencontres ont lieu avec les offices cantonaux et fédéraux qui utilisent ces surfaces. Les représentants des cantons ont visité les sites potentiels et mené des entretiens avec chaque commune concernée.

34 SIG: Système d'information géographique pour relever et analyser des données spatiales.

Parmi les critères importants auxquels les terrains devaient répondre figurait la surface: si les aires de séjour ou de transit nécessitent plus de 1000 mètres carrés, il faut au moins 3000 mètres carrés pour celles destinées aux gens du voyage étrangers. Une déclivité de plus de cinq pour cent, une position décentralisée, les terrains situés dans des zones protégées ou mal desservis par le réseau routier sont écartés. Bien entendu, il est également tenu compte du type de zone ou des voisinages sensibles. Idéalement, l'aire devrait aussi se situer à proximité du milieu bâti.

6.7.2 Instruments d'aménagement du territoire

Entretemps, les aires d'accueil existantes et celles planifiées figurent dans le plan directeur cantonal. Il s'agit notamment de l'aire de séjour pour la saison d'hiver de Lochmatte à Cerlier, l'aire de séjour et de transit de Froumholz à Muri bei Bern et l'aire de transit de Waldacker à Herzogenbuchsee.

Le canton planifie actuellement les trois sites susmentionnés au moyen de plans de quartier cantonaux, un instrument ancré dans la loi bernoise sur les constructions (LC/BE), et fait de très bonnes expériences. Afin de sauvegarder des intérêts cantonaux ou, s'ils sont menacés, des intérêts régionaux, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques compétente peut affecter des zones à des besoins publics. Outre les zones destinées aux installations de sport et de loisirs, les zones de verdure et les zones à protéger, la loi mentionne également des aires de stationnement destinées aux gens du voyage (art. 102 al. 1 let. e LC/BE, RSB 721.0).

Les communes sont cependant aussi habilitées à prévoir des zones dévolues aux gens du voyage dans leur plan d'aménagement local et

à établir à cet effet des plans de quartier. Elles désignent en général des zones affectées à des besoins publics.

6.7.3 Responsabilité cantonale au service des communes

Le canton semble appliquer l'instrument du plan de quartier cantonal avec sagesse, l'idée étant de soulager la commune concernée et non pas de renforcer unilatéralement le rôle du canton. Aussi l'OACOT recherche, dans le cadre d'un plan de quartier cantonal, le dialogue permanent avec la commune où se situera l'aire d'accueil. Un groupe d'accompagnement composé de représentants de la commune, du canton, des gens du voyage et du bureau de planification responsable du projet assure le suivi des travaux. La population, en particulier le voisinage, est invitée aux sessions d'information pour lui permettre de prendre part à l'enquête publique. Même si les décisions relatives aux aires ne sont pas prises en assemblée communale, il ne fait pas de doute que, grâce à cette procédure, la participation de la population et de la commune est garantie.

La répartition des tâches entre le canton et les communes est clairement définie. Le canton assume la totalité des coûts de planification et de construction; en qualité de propriétaire, la commune, quant à elle, exploite l'aire et édicte un règlement s'appuyant sur un modèle cantonal. En vertu de la loi cantonale sur l'encouragement des activités culturelles (art. 30), le canton prend en charge, pour les trois nouvelles aires d'accueil, jusqu'à 80 pour cent des éventuels déficits d'exploitation.

La coordination cantonale dans l'aménagement et l'exploitation des aires semble fonctionner aussi sans service cantonal pour les gens du voyage: un groupe de travail réunit les offices cantonaux impliqués, les communes, une repré-

sensation des préfets, de l'Association des communes bernoises, de l'Association bernoise des polices locales ainsi que des représentations des organisations des gens du voyage.

6.7.4 Aires de transit pour les gens du voyage étrangers

Malgré la volonté politique, la recherche d'emplacements, de grandes dimensions, pour les gens du voyage étrangers s'avère, selon les déclarations du canton, moins facile que pour les nomades suisses. En effet, alors que le Grand conseil bernois a accepté un crédit-cadre pour l'aménagement d'aires destinées aux Yéniches suisses, il a renvoyé une demande de crédit de 9,3 millions de francs pour la création d'une aire de transit pour les gens du voyage étrangers à Meisberg en réclamant une alternative moins onéreuse. C'est pour cette raison que des travaux sont en cours pour une aire de transit sur une parcelle de l'OFROU à Wileroltigen (état fin 2018). Or, bien que l'accès soit prévu exclusivement par l'autoroute et que le village en question se trouve à une bonne distance de l'autre côté de l'autoroute, la population a opposé une dure résistance. La commune n'est pas disposée non plus à exploiter l'aire de transit. Il est dès lors prévu que le canton assume la responsabilité de l'exploitation.

Il existe également des exemples de communes qui ont offert volontairement leur collaboration. En effet, la commune de Brügg, près de Bienne, a ouvert les portes d'une aire de transit pour les gens du voyage étrangers au printemps 2018. Il s'agit d'une solution provisoire, limitée à deux ans, qu'elle gérera sous sa responsabilité.

6.7.5 Tâche conjointe

S'agissant des aires pour les gens du voyage suisses, la répartition des tâches entre le canton et les communes est claire: le canton prend à

sa charge la majorité des coûts et, assisté par un groupe d'accompagnement, coordonne la procédure, alors que la commune gère l'activité quotidienne sur les lieux. Cette répartition des responsabilités paraît judicieuse. Les conditions d'une cohabitation réussie entre population itinérante et sédentaire sont bonnes. Le canton de Berne est par ailleurs prêt à prendre ses responsabilités en matière de création d'aires de transit de grandes dimensions pour les gens du voyage étrangers. De son point de vue toutefois, un engagement plus marqué de la Confédération serait souhaitable³⁵.

³⁵ Pour l'exemple bernois Berne Simon Röthlisberger s'est entretenu avec Katharina Dobler (cheffe du Service de l'aménagement cantonal, OACOT) et ses collaborateurs Christine Stirnemann et Florian Meier.

7 Rôle des communes

7.1 Plans d'affectation communaux

Les communes jouent un rôle central dans l'aménagement du territoire. C'est elles qui adoptent les plans d'affectation communaux, dans lesquels elles concrétisent les principes établis aux niveaux cantonal et fédéral. Le plan d'affectation détermine - de manière contraignante pour tous, et donc aussi pour les propriétaires fonciers - l'utilisation admissible du sol. Il définit, parcelle par parcelle, le mode et la mesure de l'utilisation du sol pour un territoire donné, chaque terrain étant attribué à une zone d'affectation déterminée. Le plan d'affectation se compose en général d'un plan cartographique, assorti de prescriptions en matière de construction et d'affectation (règlement de police des constructions et régime d'affectation). Lors de l'établissement des mesures d'aménagement qui en découlent, il y a lieu de tenir compte des intérêts de la population, et donc également ceux des Yéniches, Sinti et Roms, mais aussi des intérêts de l'économie et de l'environnement (voir chapitre 4)³⁶.

Les autorités cantonales approuvent les plans d'affectation communaux (art. 26 LAT) en s'assurant qu'ils sont conformes au droit supérieur et aux dispositions du plan directeur.

7.2 Types de plans d'affectation

On distingue deux types de plans d'affectation: les plans d'affectation généraux et les plans d'affectation spéciaux.

- Les premiers, également appelés plans de zones, portent sur l'ensemble de la commune. Avec le règlement de police des constructions, ils définissent l'utilisation admissible du sol pour tout le territoire communal. Le

plan d'affectation général répond donc à la question: quel usage peut-on faire du sol à quel endroit (mode et mesure de l'utilisation)? Sur la base du droit cantonal, les zones à bâtir sont subdivisées en zones d'habitation, zones d'artisanat, zones industrielles ou d'activités, zones centre et zones d'utilité publique; on rencontre aussi des formes mixtes telles que les zones d'habitation et d'artisanat ou les zones pour gens du voyage. Ces sous-types permettent de préciser les conditions d'affectation et de construction et de les adapter aux besoins concrets. Des dispositions portant sur la densité bâtie (indices d'utilisation du sol, de masse, de construction ou de surface verte), l'agencement et la composition architecturale des bâtiments (hauteur, nombre de niveaux, distances, composition architecturale ou intensité des nuisances, par exemple degrés de sensibilité au bruit) viennent compléter cette typologie des zones.

- Les plans d'affectation spéciaux développent plus en détail les principes contenus dans les plans d'affectation généraux, les affinent ou introduisent des dérogations. La dénomination et le contenu des plans d'affectation spéciaux varient d'un canton à l'autre.

7.3 Aires d'accueil pour gens du voyage

Actuellement, on trouve des aires de séjour et de transit dans les types de zones les plus divers: zones d'utilité publique, d'habitation ou d'activités, zones mixtes, mais aussi zones de détente et autres zones similaires. En principe, les aires

36 TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, art. 3 N. 64.

de séjour et de transit ont leur place dans la zone à bâtir (art. 15 LAT). Pour des questions de nuisances sonores, les zones industrielles ou les sites bordant les grands axes de circulation ne sauraient entrer en ligne de compte pour les aires de séjour, mais ils peuvent convenir pour les aires de transit³⁷.

Certaines villes et communes ont défini des zones spécifiques pour les gens du voyage. C'est le cas de Würenlos, en Argovie. Dans son règlement sur les constructions (Bau- und Nutzungsordnung, BNO)³⁸, cette commune précise que la zone en question est réservée aux gens du voyage qui y stationnent dans des unités d'habitation mobiles (§ 32a). La durée maximale prévue du séjour y est d'un mois, mais le Conseil communal peut autoriser des séjours plus longs. D'autres zones spéciales existent en ville de Berne (voir 7.4), à Liestal BL et à Uznach SG³⁹.

Dans plusieurs cantons, les aires d'accueil se situent en zone d'utilité publique. Grâce à des règlements d'utilisation, comme à Buchs SG, ces zones permettent de trouver des solutions qui tiennent compte des intérêts à la fois de la commune, des Yéniches, Sinti et Roms et du voisinage.

En l'absence de zones d'affectation spécifiques ou de prescriptions ad hoc en matière de construction, le risque est grand que les aires d'accueil soient tôt ou tard utilisées à d'autres fins. Ainsi, dans les zones d'habitation ou mixtes, ces surfaces pourront céder le pas à des affectations plus rentables (densification). Dans les zones d'activités, le danger vient des entreprises désireuses de se développer. Quant aux zones d'utilité publique, elles servent aussi à d'autres usages de la collectivité, comme des fêtes ou des spectacles de cirque, et ne sont donc pas disponibles toute l'année pour les gens du voyage.

Dans les zones d'habitation, d'activités, mixtes ou autres, un examen de la conformité à l'affectation de la zone s'impose. Si l'aire d'accueil s'avère non conforme, des exceptions sont envisageables (art. 23 LAT). Il s'agit alors souvent d'affectations transitoires, pour lesquelles certains cantons ou communes prévoient des dérogations spécifiques ou des allègements. C'est le cas notamment de la ville de Lucerne, qui se distingue par une pratique très souple en matière d'affectations transitoires dans toutes les zones. Les dispositions communales laissent une plus grande marge de manœuvre que le droit cantonal⁴⁰.

7.4 L'aire de séjour exemplaire de Berne-Buech

Dans la ville fédérale, les gens du voyage ont longtemps vécu à titre précaire sur des sites peu hospitaliers. Dans ce contexte, la création de l'aire de séjour de Berne-Buech est exemplaire, en raison des garanties offertes du point de vue de l'aménagement du territoire, mais aussi de son équipement et de son mode d'exploitation⁴¹.

Un bref rappel historique s'impose. Dans les années 1950, les gens du voyage vivent dans des caravanes éparpillées sur divers sites de la ville

37 Arrêt du TF 1C_704/2013, 1C_742/2013 du 17.09.2014, Zurich ZH, in RJ EspaceSuisse n° 4679.

38 Commune de Würenlos, Bau- und Nutzungsordnung (BNO) du 26 octobre 2000.

39 Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses (éd.), Rapport 2015, base de données des aires.

40 Il appartient aux tribunaux de décider quel est le rapport entre les dispositions en partie contradictoires. Voir JEANNERAT ELOI, Affectation transitoire. La densité normative: obstacle à la réaffectation temporaire de terrains et d'immeubles? in Inform 1/2018 p. 12 ss.

41 Pour l'exemple de la ville de Berne Simon Röthlisberger s'est entretenu avec David Kieffer (collaborateur scientifique, office des affaires sociales, Berne) et Philippe Müller (gérant d'immeubles, Berne).



Vue aérienne de Berne-Buech. L'agencement des bâtiments reprend la forme des villages de caravanes. Le toit plat végétalisé visible à l'extrémité du village est celui du bâtiment communautaire qui abrite une salle de séjour et une buanderie. Photo: ville de Berne, Direction de l'éducation, des affaires sociales et du sport

de Berne⁴². L'emplacement principal se trouve sur la Grosse Allmend. Lors de l'extension du parc des expositions en 1953, les gens du voyage s'installent à la Bolligenstrasse voisine. Ils sont bien vite contraints de plier à nouveau bagage, le terrain devant accueillir un nouveau bâtiment commercial.

L'exécutif de la ville se met alors à la recherche d'un site de remplacement qui ne soit pas trop éloigné par égard envers les enfants en âge de scolarité. C'est dans le quartier de Weissenstein qu'est déniché l'endroit idoine. Malgré la résistance des habitants du quartier et de l'association de protection de la faune du Könizbergwald, et bien que les Transports publics bernois s'opposent, dans un premier temps, à mettre leur parcelle à disposition, le Conseil communal tient bon et réussit à faire passer son projet.

Mais voilà qu'au milieu des années 1970, la ville souhaite utiliser le site pour y installer un centre d'entretien de la voirie. Les gens du voyage se voient alors désigner un nouveau site à la Murtenstrasse, mais son emplacement, coïncé entre un viaduc d'autoroute, la Blanchisserie centrale et des réservoirs de carburants, s'avère peu favorable: les usagers sont exposés à des émissions nocives et à des nuisances sonores élevées. Conscient de la nécessité d'agir, le Conseil communal se remet à la recherche d'un nouvel emplacement.

⁴² Source des informations historiques: DIRECTION DE L'ÉDUCATION, DES AFFAIRES SOCIALES ET DU SPORT (ed.), 20 ans d'aire de séjour pour Yéniches, Sinti et Roms à Berne-Buech, Succès, défis et développements, Berne, septembre 2018.



Un Yéniche dresse une tente dans laquelle se déroulera une rencontre avec la population sédentaire. Photo: M. Zanoni

route. Mais l'essentiel réside dans la «zone pour gens du voyage»: comme le précise l'art. 4 des dispositions du plan d'affectation. Les bâtiments et installations pour gens du voyage ainsi que la construction d'un bâtiment communautaire d'une hauteur maximale de 5 mètres y sont autorisés.

7.4.3 Installations et exploitation

La ville de Berne est propriétaire de l'aire de séjour. Les 37 emplacements, raccordés aux services d'eau, d'égouts et d'électricité, sont loués à l'année pour 20 francs le mètre carré. Les constructions mobilières – containers ou chalets préfabriqués, par exemple – ont été en grande partie érigées par les résidents eux-mêmes, qui en sont propriétaires.

Les résidents sont réunis au sein d'un comité qui fait le lien entre l'administration et défend les intérêts des usagers. Le comité dispose d'un droit de proposition lors de l'attribution des emplacements. Toutefois, la décision finale en la matière revient à la ville.

Le règlement d'utilisation fait partie intégrante des baux. Il définit les droits et obligations des résidents, renforce leur degré d'autogestion et fixe un cadre à la cohabitation. Ce règlement est, en même temps, un document important pour la bonne coopération entre résidents et administration communale. Les modalités de scolarisation des enfants sont réglées par un accord spécifique. Le comité, la «Radgenossenschaft der Landstrasse», en sa qualité d'association faîtière des Yéniches et des Sinti, et la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ont été associés à l'élaboration de ces documents.

Les services de l'administration communale impliqués dans l'exploitation de l'aire de séjour se réunissent au sein d'un groupe de coordination.

Il s'agit de la gérance immobilière de la ville, du service de l'aide sociale, du service scolaire, de la police cantonale et d'une fondation pour les affaires sociales mandatée par la ville de Berne. Les autorités et le comité se réunissent aussi régulièrement. En 2016, la ville a par ailleurs rédigé une stratégie de développement de l'aire de séjour.

7.4.4 Bilan

Comme le montre l'exemple de Berne, les solutions de fortune, affectations transitoires et mesures temporaires n'ont rien de nouveau. Elles existent de longue date pour faire face à la pénurie d'aires pour les gens du voyage. L'initiative de créer des aires de séjour peut très bien revenir aux communes et non seulement aux cantons.

La réaffectation d'une partie du terrain agricole d'origine en zone industrielle et artisanale a généré des plus-values, tant pour les propriétaires privés que pour la ville: les premiers ont vu augmenter la valeur des terrains encore en leur possession, tandis que la seconde a reçu plus d'espace pour de futurs emplois dans la nouvelle zone industrielle.

L'expérience de la ville de Berne démontre aussi la pertinence de définir avec les usagers des règles claires pour l'exploitation du site et la cohabitation. La mise en place de structures d'échange entre les différentes parties impliquées est aussi à souligner.

7.5 Bâle-Ville: de l'affectation transitoire à l'aire permanente

Au printemps 2015, les gens du voyage ont occupé un site dans le port de Bâle pour attirer l'attention sur leur sort. Après plusieurs solutions temporaires, la ville dispose désormais d'une aire garantie par des mesures d'aménagement du territoire et ouverte à l'année.

L'occupation de l'ancien site Esso dans le port du Petit-Bâle par les gens du voyage a marqué un tournant dans la politique bâloise en matière d'aires de séjour. La ville avait cédé cette friche à une association dans le but de l'animer à titre transitoire. Des conflits n'ont pas manqué d'apparaître entre usagers bénéficiaires d'une autorisation et gens du voyage. Finalement, le Conseil d'État s'est résolu à tolérer l'occupation du site, une décision qui reposait sur des prescriptions d'aménagement⁴³.

7.5.1 Plan directeur: horizon temporel, contacts, solutions provisoires

Le plan directeur alors en vigueur prévoyait, d'une part, la création à l'horizon 2019 d'une aire de séjour de 2000 mètres carrés accessible à l'année pour les gens du voyage et garantie par des dispositions d'aménagement du territoire. D'autre part, il appelait à créer des aires provisoires et à favoriser activement les contacts entre gens du voyage et particuliers, par exemple sur des terrains susceptibles d'être utilisés à titre transitoire. La tolérance accordée aux gens du voyage dans le port de Bâle a pris fin en 2015 et le canton s'est alors mis en quête d'une nouvelle solution.

7.5.2 Affectation transitoire de Saint-Jean

En l'espace de trois mois, la ville a pu trouver une solution provisoire près de la gare de Saint-Jean, sur un site destiné à accueillir le futur Musée

d'histoire naturelle et les Archives cantonales. D'une surface d'à peine 750 mètres carrés, le terrain utilisable comme aire d'accueil était accessible toute l'année. Son taux d'occupation, bien que sujet à des fluctuations saisonnières, oscillait entre 60 et 70 pour cent, faisant de Saint-Jean l'une des aires d'accueil les plus prisées. La ville a confié la gestion de l'aire à une personne du voyage, et dès le début, la «Radgenossenschaft der Landstrasse» était impliquée en sa qualité d'association faitière des Yéniches et des Sinti. La Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses a pour sa part assumé une garantie de déficit avec plafonnement des coûts.

L'aire de Saint-Jean étant située au cœur de la ville, des séances d'information et des rencontres ont été organisées pour les habitants du quartier, auxquelles ont participé des représentants des Yéniches et des Roms ainsi que le président du Conseil d'État. Les participants pouvaient consulter le règlement d'utilisation et disposaient d'un numéro de téléphone à contacter en cas d'incident. Cette solution provisoire a permis au canton d'accumuler des expériences qui se sont par la suite révélées utiles pour la conception de l'aire pérenne.

7.5.3 Aire définitive à la Friedrich-Miescher-Strasse

Dans sa recherche d'un site définitif, le service de l'aménagement a consulté les autres services et étudié de nombreux terrains en ville de Bâle et dans les deux autres communes du canton. Trois sites ont été retenus et ont fait l'objet d'analyses approfondies dans le cadre d'une étude

43 Pour l'exemple de la ville de Bâle Simon Röthlisberger s'est entretenu avec Stéphanie Balzer (cheffe Administration & Bewirtschaftung, Bau- und Verkehrsdepartement, canton de Bâle-Ville) et Oliver Wyss (chef Anlaufstelle Zwischennutzung, du canton de Bâle-Ville).



Le terrain à la gare de Saint-Jean a servi de solution transitoire. Il se situe dans la ville de Bâle. Des rencontres avec la population locale y ont eu lieu. Photo: S. Röthlisberger, Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

La place à la Friedrich Miescher-Strasse à Bâle: à peine terminée, déjà complète. Dix emplacements y trouvent place autour d'un bâtiment de service. L'aire est à disposition des gens du voyage de tous les pays. Photo: R. Rieder, EspaceSuisse



de faisabilité menée par des experts externes. Le choix du Conseil d'État s'est porté sur un terrain situé à la Friedrich-Miescher-Strasse. Il est facile d'accès depuis les principaux axes de circulation, et les raccordements aux réseaux d'eau et d'électricité ne posaient aucune difficulté.

La parcelle est située en zone à bâtir, dans une zone mixte où sont admis des bâtiments d'habitation et des constructions à usage industriel et artisanal de quatre étages. Vu la perte subie en termes de potentiel d'habitation, la commission du Grand Conseil, responsable du dossier, a suggéré que soit évalué, dans un délai de 10 à 15 ans, un emplacement plus adéquat en ce qui concerne l'affectation pour une aire de séjour à long terme. La commission a également proposé de réexaminer l'exploitation et l'infrastructure après trois ans. Le Grand Conseil a approuvé le projet à l'été 2017.

Le concept d'exploitation a également fait l'objet d'une étude. Des représentants des Yéniches, Sinti et Roms ont été associés aux discussions portant sur l'aménagement de l'aire et le concept d'exploitation. Les participants ont parfois défendu des points de vue divergents.

Sur décision du Conseil d'État, le site est accessible en tant qu'aire de transit en été et en tant qu'aire de séjour en hiver, et ce pour tous les gens du voyage, quelle que soit leur nationalité.

Une personne chargée de la gestion de l'aire est employée à temps partiel auprès de l'administration cantonale des biens publics. Présente sur place, elle maintient le contact avec les usagers et prend en main les aspects commerciaux. L'aire de la Friedrich-Miescher-Strasse a été inaugurée en décembre 2018.

7.5.4 Prise en compte des usagers

S'il est vrai que l'occupation dans le port de Bâle a servi de déclencheur à la recherche d'une nouvelle aire d'accueil, elle n'explique pas à elle seule le succès de l'opération. Les dispositions prévues par le plan directeur et la volonté politique affichée par le Conseil d'État et le Parlement ont joué un rôle décisif, tout comme la coopération constructive des usagers et des représentants des Yéniches, Sinti et Roms.

7.6 Autorisations de construire et règlements d'exploitation

Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 LAT). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé. Le droit cantonal règle les exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir. Des autorisations peuvent être délivrées hors de la zone à bâtir si l'implantation des constructions ou installations en question est imposée par leur destination.

Dans l'idéal, on délivre une autorisation générale de construire lors de l'établissement d'une aire de séjour ou de transit, ce qui permet aux Yéniches, Sinti et Roms de s'y installer sans devoir requérir une autorisation séparée.

Cela dit, toute construction ou installation ne nécessite pas forcément une autorisation. Certaines d'entre elles (ou certaines affectations) peuvent en être exemptées lorsque leurs effets sont minimes. Le principe de proportionnalité s'applique.

La halte spontanée

Selon le Tribunal fédéral, sont soumises au minimum à autorisation les installations

- créées artificiellement et destinées à durer,
- fixées au sol et
- susceptibles d'avoir une incidence sur l'affectation du sol, que ce soit en modifiant de façon sensible l'espace, en exerçant un effet sur l'équipement ou en portant atteinte à l'environnement⁴⁴.

Sur la base de ces critères, les constructions mobilières et les hébergements mobiles peuvent également être sujets à autorisation, mais uniquement ceux «installés pour un temps non négligeable en un lieu fixe»⁴⁵.

Les haltes spontanées peuvent donc être réputées exemptes d'autorisation

- lorsque les gens du voyage séjournent pendant une courte période seulement (moins de quatre semaines),
- que l'agriculteur ne met son terrain à disposition que de manière sporadique (deux fois par année au maximum),
- que ce type d'arrêt ne provoque pas de modification du terrain, n'exige pas de mesures de construction et
- ne porte pas atteinte à l'environnement.

Plusieurs cantons ont publié des notices d'information sur les haltes spontanées, par exemple le canton d'Argovie: www.ag.ch → Themen A-Z → Fahrende → Halteplätze → Spontanhalte; et le canton de Lucerne: <https://lawa.lu.ch/> → Dokumente und Formulare → Landwirtschaft → Raumplanung und Baugesuche → MB Spontanhalte für Fahrende.

Les cantons peuvent aussi dispenser les petites constructions ou installations de l'obligation d'obtenir une autorisation de construire ou prévoir une procédure simplifiée. Ainsi, dans son décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC, RSB 725.1), le canton de Berne spécifie que les gens du voyage peuvent stationner leurs véhicules sans autorisation de construire pour une durée de six mois au plus par année civile. Cela vaut pour les endroits autorisés par l'autorité communale avec l'assentiment des propriétaires fonciers⁴⁶.

Le plus souvent, il existe pour les aires d'accueil des règlements d'utilisation qui en régissent l'exploitation au quotidien.

7.7 L'aire de transit de Thoune-Allmendingen: revalorisation et ouverture à l'année

La ville de Thoune exploite une aire de transit depuis le début des années 1990. Celle-ci a été récemment rénovée. La revalorisation des aires existantes est une bonne stratégie pour contrer la pénurie⁴⁷.

En 1977 déjà, un député au Grand Conseil bernois avait demandé que soit réglée la «question des gens du voyage». En collaboration avec le délégué cantonal aux gens du voyage de l'époque, des représentants de la direction de

44 ATF113 Ib 314 consid. 2b Unterägeri ZG.

45 RUCH ALEXANDER, in: AEMISEGGER HEINZ/KUTTLER ALFRED/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (éd.), Zurich/Bâle/Genève 2010, Commentaire pratique LAT, art. 22 N. 24.

46 ZAUGG ALDO/LUDWIG PETER, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, volume I, Berne 2013, art. 1b N. 8.

47 Pour l'exemple de la ville de Thoune Simon Röthlisberger s'est entretenu avec Reto Keller (chef de la sécurité, Thoune).



En 2015, la ville de Thoune a rénové l'aire combinée de Thoune-Allmendingen. Le canton a pris en charge les coûts de cette rénovation. La ville s'est engagée en contrepartie à la laisser ouverte toute l'année.

Le revêtement de l'aire en gravier a été amélioré lors de la rénovation de 2015. L'espace de rencontre sur la moitié droite de l'image est utilisé régulièrement. Photo: S. Rötliisberger, Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses



l'agriculture et de la région de Thoune, le service de l'aménagement de la ville de Thoune a alors proposé trois sites susceptibles d'accueillir une aire de transit. En 1985, le Conseil communal thounois a pris une décision de principe en faveur de l'aire de Thoune-Allmendingen. Cinq ans plus tard, la ville inaugurait cette aire, exploitée durant les mois d'été et dotée d'une infrastructure sommaire.

Au fil des ans, il est devenu évident que l'infrastructure était déficiente, en particulier les blocs sanitaires. Une rénovation s'imposait afin de la rendre plus confortable. En réponse à une demande du conseiller exécutif compétent en 2012, la ville s'est dite prête à maintenir l'aire ouverte toute l'année si le canton prenait en charge le coût des travaux nécessaires. L'aire rénovée a été inaugurée à l'été 2015.

7.7.1 Assainissement

Dans le cadre de la rénovation, un nouveau bloc sanitaire avec toilettes, douches, lavabos et évier a été construit en 2015. Un talus de faible hauteur et une clôture grillagée dotée d'un portail entourent le terrain. Le revêtement en gravier a également été amélioré. Des représentants des gens du voyage ont été impliqués dans la planification des travaux de rénovation et ont pu faire valoir leurs souhaits. L'espace communautaire situé au centre du site donne particulièrement satisfaction.

7.7.2 Exploitation actuelle

L'aire est ouverte à l'année et peut accueillir jusqu'à quinze véhicules d'habitation. En hiver, il est possible d'y demeurer trois mois (au lieu d'un seul). À ce titre, le site de Thoune-Allmendingen est donc une aire combinée de séjour et de transit. La ville de Thoune a conclu une convention de prestations avec le canton pour son exploitation.

À leur arrivée, les gens du voyage s'annoncent auprès de l'Inspection de police. Ils versent une caution de 200 francs et s'acquittent d'une taxe journalière de 12 francs. L'approvisionnement en électricité et en eau chaude pour la douche se fait au moyen d'une carte rechargeable; les coûts sont facturés sur la base de la consommation.

Selon la police du commerce responsable, les frais liés à l'exploitation sont raisonnables, la gestion administrative étant combinée à d'autres tâches. Ainsi, l'enregistrement se fait au guichet de l'Inspection de police de Thoune, qui est également responsable des cartes de stationnement et des amendes d'ordre, par exemple. Des agents de la police du commerce mènent trois inspections hebdomadaires sur place dans le cadre d'autres tâches. Les contrôles sont généralement assurés par un agent qui, au fil des ans, a développé une compréhension approfondie du mode de vie itinérant. Une entreprise mandatée par la ville est responsable du nettoyage de l'aire deux fois par semaine.

L'aire est conçue en premier lieu pour les gens du voyage suisses. Selon le règlement d'utilisation, quelques personnes venant de l'étranger peuvent être admises sous réserve de places disponibles, mais depuis sa rénovation, seuls des gens du voyage suisses ont utilisé le site. Hormis un incident mineur, l'exploitation s'est déroulée sans problèmes en 2018.

7.7.3 Bilan

La recherche de terrains pour de nouvelles aires d'accueil, tout comme leur réalisation, est une tâche de longue haleine. En revanche, la rénovation d'aires existantes exige nettement moins de ressources et peut être menée à bien beaucoup plus rapidement. Rénover les aires existantes dont l'infrastructure est déficiente s'avère donc une bonne approche.



Le distributeur de tickets pour le paiement des taxes et la boîte aux lettres pour le dépôt du formulaire d'enregistrement. Sur l'aire de transit de Rietberg, près de Winterthour, chaque usager est responsable de son propre enregistrement. Photo: S. Röthlisberger, Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

7.8 Un système de gestion d'une remarquable simplicité

Lorsque les cantons et les communes créent des aires de transit, des questions se posent en matière de gestion, notamment quant à l'enregistrement des arrivées et des départs ou à la consommation d'électricité. Comme le montre l'exemple de Winterthour, il est possible de trouver des solutions d'une grande simplicité⁴⁸.

L'aire de transit de Winterthour-Rietberg se situe à la périphérie de la ville, près de l'autoroute, entre une forêt et une usine de recyclage de scories. En raison des émissions accrues de poussières liées à cette activité, celle-ci est désormais interdite par la ville lorsque l'aire de transit est ouverte. Par le passé, les gens du voyage s'étaient plaints d'irritations des yeux et des voies respiratoires.

Le système de gestion se limite à l'essentiel. L'accès se fait par auto-enregistrement: les usagers composent le numéro de leur emplacement au distributeur de tickets, où ils règlent leur dû en espèces ou par carte bancaire. Seuls les angles

des places de stationnement sont tracés au sol, ce qui laisse une certaine latitude quant à la disposition des véhicules. Des formulaires d'enregistrement sont mis à disposition, qu'il suffit de glisser dans la boîte aux lettres prévue à cet effet.

La police de l'environnement de Winterthour, responsable de la gestion de l'aire, se rend sur place (en civil) environ deux fois par semaine et s'assure que chaque véhicule d'habitation a bel et bien son ticket et que les formulaires ont été remplis.

Contrairement à beaucoup d'autres sites, la taxe journalière de 15 francs inclut à titre forfaitaire la consommation d'électricité et d'eau, l'évacuation des eaux usées et l'élimination des déchets. Pour les petites caravanes d'enfants, la ville délivre des autorisations annuelles pour un prix de 50 francs.

⁴⁸ Pour l'exemple de la ville de Winterthour Simon Röthlisberger s'est entretenu avec Adrian Buchli (police de la ville, Winterthour).

La Confédération, les cantons et les communes doivent coordonner leurs tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire et, ce faisant, tenir compte d'intérêts parfois contradictoires. Une pesée des intérêts s'impose quand le droit applicable l'exige expressément ou que les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation en la matière. En aménagement du territoire, c'est principalement le cas lors de l'adoption des plans sectoriels, des plans directeurs et des plans d'affectation (généraux ou spéciaux).

En revanche, dans le cadre de la procédure communale d'autorisation de construire, le pouvoir d'appréciation qui justifierait une pesée des intérêts s'avère limité. Lorsqu'un projet de construction est conforme à l'affectation de la zone et qu'il respecte les exigences légales, il doit être autorisé (art. 22 LAT).

Les éléments centraux de la pesée des intérêts sont les principes généraux de planification énoncés par la LAT à l'art. 3, mais aussi les intérêts contenus dans de nombreuses lois spéciales ou qui découlent d'évolutions sociales et économiques, tels que l'intérêt des gens du voyage à maintenir un mode de vie itinérant.

L'OAT indique comment procéder à une pesée des intérêts (art. 3 OAT). Le processus comporte trois étapes.

Identification des intérêts

Il convient dans un premier temps d'identifier les intérêts majeurs en présence. Cela comprend tous les intérêts juridiquement reconnus et objectivement pertinents, compte tenu de la situation donnée. Les principaux critères sont ici les objectifs et les principes de la LAT (art. 1 et 3 LAT). Il s'agit par exemple d'orienter le déve-

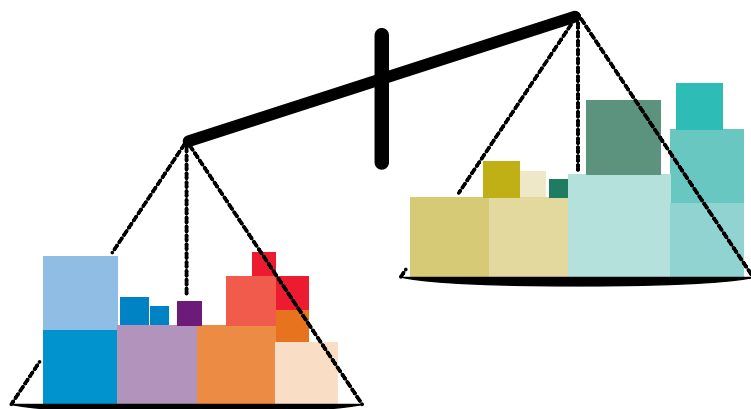
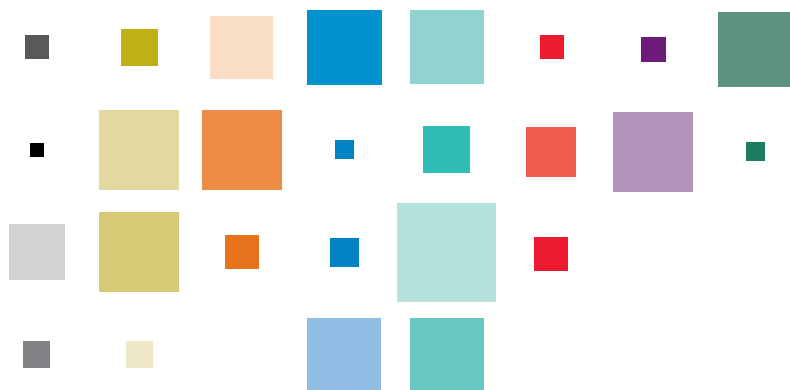
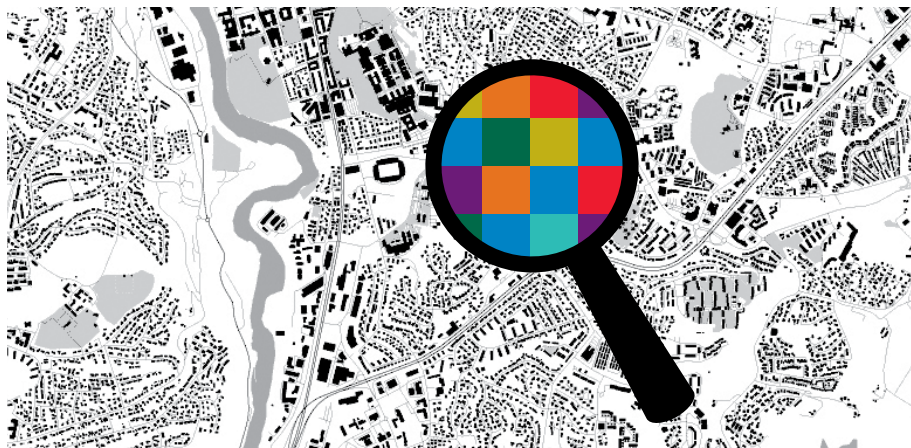
loppement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée, mais aussi de créer un milieu bâti compact qui réponde aux besoins de la population et donc également à ceux des Yéniches, Sinti et Roms. En font partie notamment la mise à disposition d'aires d'accueil en nombre suffisant et de bonne qualité. Cela dit, les droits de propriété et les intérêts économiques doivent eux aussi être pris en compte.

Évaluation des intérêts

Dans un deuxième temps, les intérêts précédemment identifiés doivent être évalués. On s'appuie pour ce faire sur des échelles de valeurs définies par le législateur, celui-ci désignant certains intérêts comme étant plus importants que d'autres. En l'absence d'échelles de valeurs fixées par la loi, l'autorité compétente doit évaluer les intérêts contradictoires sur la base de valeurs générales et de principes juridiques supérieurs (absence d'arbitraire, proportionnalité). Il peut être utile pour l'autorité d'indiquer quelles seraient les conséquences du projet (et des éventuelles alternatives et variantes) dans le cas concret et de les évaluer.

Pesée des intérêts proprement dite

Dans un troisième temps, les intérêts identifiés et évalués doivent être mis en balance les uns par rapport aux autres et pris en compte de façon optimale en fonction de leur poids relatif. L'objectif est d'obtenir un résultat proportionné, c'est-à-dire adéquat et équilibré, à un coût acceptable. Un compromis ne peut – et ne doit – pas être trouvé à tout prix. La pesée des intérêts peut aussi conduire au rejet d'un intérêt au profit d'un autre.



Identifier – évaluer – mettre en balance les intérêts. Schémas: F. Wyss, EspaceSuisse

Les alternatives et variantes de projet doivent toujours être examinées. Elles aident à évaluer les différents intérêts en présence et à les mettre en balance les uns par rapport aux autres. Cette approche structurée est garante d'objectivité, permet une bonne vue d'ensemble et accroît la légitimité des décisions en matière d'aménagement du territoire. Le processus et ses résultats doivent être documentés.

8.1 Participation et transparence

L'information et la participation de la population exigée par la LAT dans le cadre de la planification, et en particulier lors de l'établissement des plans d'affectation généraux et spéciaux (art. 4 LAT), aide à identifier et à évaluer de façon exhaustive les intérêts en présence. En effet, l'expérience montre que les autorités chargées de l'aménagement du territoire ne sont pas forcées en mesure de reconnaître et de pondérer la totalité des intérêts en présence. À titre de complément, il est donc important d'informer et d'impliquer dans une large mesure la population. En l'occurrence, les autorités doivent aller au-delà du minimum exigé par la LAT (mise à l'enquête publique du projet de plan et appel à la participation) et tirer le meilleur parti des possibilités de communication actuelles. On peut ainsi faire appel à des visualisations, à internet et aux réseaux sociaux. Plus le potentiel de conflit est grand, plus les formes de participation précoces et informelles s'imposent.

La population en général, les Yéniches, Sinti et Roms, les propriétaires fonciers, mais aussi les associations professionnelles et les organisations à but non lucratif sont invités à faire usage de ces possibilités de participation. En impliquant sérieusement les parties concernées à la recherche de solutions, les autorités seront mieux à même de faire face par la suite à d'éventuels litiges. Il vaut donc la peine d'investir du

temps et de l'argent dans les processus de participation.

Pour les gens du voyage, la difficulté tient au fait qu'ils ne sont pas sédentaires et qu'ils devraient donc faire valoir leurs intérêts en différents lieux. Il faut donc se demander s'ils ont, de manière générale, accès aux processus de participation ou aux informations nécessaires.

Toute personne extérieure doit pouvoir reconnaître et, dans l'idéal, comprendre les intérêts mis en balance, cela afin de se forger une idée du projet de planification sur lequel elle devra se prononcer en votation. La transparence permet aux personnes habilitées à recourir d'évaluer leurs chances lors d'une éventuelle procédure de recours. L'OAT exige des autorités qu'elles exposent leur pesée des intérêts dans la motivation de leur décision (art. 3 al. 2 OAT).

Dans le cas des plans d'affectation généraux et spéciaux, cela se fait par le biais des rapports requis par l'art. 47 OAT. Dans la procédure de permis de construire, l'autorisation peut être assortie de conditions et de charges mettant l'accent sur des intérêts particuliers. Cela peut, le cas échéant, réduire le risque qu'un projet soit rejeté.

8.2 Éléments clés pour la pesée des intérêts en matière d'aires d'accueil

8.2.1 Intérêts des Yéniches, Sinti et Roms

Si la plupart des Yéniches, Sinti et Roms se sont sédentarisés au fil du temps, certains d'entre eux maintiennent leur mode de vie itinérant originel. Ces personnes dépendent des aires d'accueil, puisqu'elles y vivent et y proposent leur travail et leurs services. Selon le Tribunal fédéral (voir encadré p. 17), les gens du voyage ont droit à de

tels emplacements, même s'ils ne peuvent faire valoir leurs prétentions par une action en justice.

8.2.2 Intérêts des propriétaires fonciers

Les intérêts des propriétaires fonciers sont fortement dépendants du cas d'espèce. S'il existe souvent des intérêts privés à utiliser son bien-fonds de la manière la plus rentable possible, nul ne peut y prétendre dans le cadre de l'aménagement du territoire. Les propriétaires peuvent cependant disposer librement de leur bien. On ne saurait contraindre un propriétaire de mettre son terrain à disposition pour une aire d'accueil, que ce soit par location, mise en fermage ou vente. Les zones d'utilité publique représentent un cas particulier. Dans la plupart des cantons, celles-ci sont assorties d'un droit d'expropriation. Un particulier qui refuserait de mettre son terrain à disposition pour un usage public peut alors se voir exproprié. Le seuil en la matière est toutefois très élevé. Il faut pouvoir justifier d'un intérêt public supérieur, et la mesure doit être proportionnée.

8.2.3 Pesée des intérêts

Dans la troisième étape de la pesée des intérêts, l'autorité examine comment concevoir le projet de façon à prendre en compte au mieux les intérêts des Yéniches, Sinti et Roms.

Comme le montrent les pages qui précèdent, il existe des instruments d'aménagement du territoire permettant de mettre en place des aires d'accueil pour Yéniches, Sinti et Roms. La Confédération a la possibilité d'élaborer une conception sur les aires de transit pour gens du voyage étrangers. Dans leurs plans directeurs, les cantons donnent des indications sur les aires d'accueil, que ce soit sous forme conceptuelle ou en définissant l'emplacement des principales aires. Sur la base du plan directeur, et en tenant compte des besoins de la population et de l'économie, il revient en règle générale aux communes de délimiter des zones d'affectation appropriées, parcelle par parcelle et de façon contraignante pour les propriétaires. Ce faisant, elles sont aussi tenues de prendre en compte les besoins en aires d'accueil des Yéniches, Sinti et Roms.

Les aires d'accueil sont souvent en concurrence directe avec d'autres intérêts en jeu. Il est donc important que les revendications – amplement garanties sur le plan juridique – des Yéniches, Sinti et Roms soient prises en compte de manière adéquate du point de vue de l'aménagement du territoire.

Les possibilités de haltes spontanées représentent un complément important aux sites reconnus comme aires d'accueil. D'une part, les gens du voyage doivent pouvoir stationner là où il y a du travail. D'autre part, des aires de passage sont indispensables tant qu'il y aura pénurie d'aires officielles au niveau national.

Plus la population sédentaire se montrera compréhensive envers le mode de vie itinérant des Yéniches, Sinti et Roms, plus les milieux politiques seront enclins à mettre des aires d'accueil

à leur disposition. Il est donc important de sensibiliser la population aux préoccupations des gens du voyage.



Lorsqu'ils sont encore en mode de vie itinérant, les Yéniches, Sinti et Roms ont besoin d'aires d'accueil appropriées pour eux et pour leurs enfants. Photo: S. Röthlisberger, Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

Recommandation à la Confédération

Établir une conception sur les aires de transit pour les gens du voyage étrangers

Le projet de la Confédération d'établir, conformément à l'art. 13 LAT, une conception globale sur les aires de transit pour les gens du voyage étrangers, en coordination avec les cantons, est judicieux (voir 5.1.1). Il devrait permettre une gestion intercantonale de ce type d'installations et contribuer à pallier le manque d'aires. Cette conception doit notamment aborder les points suivants: nombre d'aires nécessaires, répartition nationale approximative, possibilités de financement et responsabilités de base pour la planification, la construction et l'exploitation.

Recommandation à la Confédération, aux cantons et aux communes

Mettre à disposition des terrains publics

La Confédération, les cantons et les communes, et en particulier les institutions et entreprises publiques (par exemple Armasuisse, CFF, La Poste, OFROU), sont invités à mettre à disposition des terrains pour la création d'aires d'accueil, comme ils le font déjà en partie aujourd'hui, et cela si possible de façon durable (voir 5.2). Toutefois, une mise à disposition temporaire de terrains peut également s'avérer utile (voir la recommandation ci-dessous sur les affectations transitoires). Aussi, l'examen doit porter tant sur les terrains qui ne sont plus nécessaires que sur ceux qui ne sont que partiellement ou momentanément inutilisés.



**Recommandation à la Confédération,
aux cantons et aux communes**

Exploiter les synergies résultant des doubles emplois

Lors de la planification et de la réalisation de projets d'infrastructure, notamment d'aires d'auto-route, il faut prendre en compte les besoins des gens du voyage, comme cela a été fait dans le canton de Fribourg avec la nouvelle aire de transit pour gens du voyage étrangers (voir 5.3). Des synergies peuvent aussi découler d'installations existantes, tels les terrains de camping ou les parkings de piscines qui, l'hiver, sont convertibles en aires de séjour.

**Recommandation à la Confédération, aux
cantons et aux propriétaires fonciers privés**

Permettre les affectations transitoires sur les terrains publics et privés

Il y a toujours des terrains dont l'utilisation future reste à définir ou qui ne sont pas encore ouverts à la construction. Selon l'emplacement et la qualité de l'équipement, ces surfaces peuvent recevoir des aires d'accueil temporairement. Les affectations transitoires contribuent à satisfaire la demande élevée en aires d'accueil. Elles permettent aussi d'acquérir de l'expérience pour de futures solutions durables et de favoriser les chances d'acceptation par la population. L'exemple de Bâle (voir 7.5) l'illustre de façon éloquent.



Ce convoi de gens du voyage français a eu de la chance: un agriculteur à Merenschwand AG leur a mis à disposition une aire de passage. Photo: A. Straumann, EspaceSuisse

Recommandation aux cantons

Concrétiser les plans directeurs et les concepts cantonaux

Dans leurs plans directeurs, les cantons sont invités à formuler des principes généraux sur les aires d'accueil, mais aussi à définir des objectifs et des mandats concrets. Ils doivent ainsi déterminer le nombre et le type d'aires nécessaires (aires de séjour ou de transit), donner des indications sur leur répartition au sein du territoire cantonal et fixer des échéances pour la réalisation de ces objectifs.

Il est aussi recommandé de régler la répartition des rôles entre le canton et les communes (planification, réalisation, financement et exploitation). La solution voulant que les cantons assument les coûts de réalisation et accordent aux communes une garantie de déficit pour l'exploitation a fait ses preuves: les communes sont alors sûres que les aires d'accueil n'entraîneront pas de conséquences financières imprévisibles (voir 6.6.1).

Les grandes aires d'accueil qui ont des effets majeurs sur le territoire, l'équipement et l'environnement nécessitent une inscription dans le plan directeur (voir 6.2). Il peut aussi être judicieux d'y mentionner les besoins en aires de passage et de formuler des principes en la matière. Il faut donner des instructions aux communes afin qu'elles permettent les haltes spontanées (par exemple énumérer les critères régissant l'exemption de permis de construire ou fournir des modèles de contrats de bail, voir 7.5).

De manière générale, il est recommandé d'impliquer à temps les groupements d'intérêts des gens du voyage et la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, qui peuvent aider à trouver des emplacements adéquats. Les communes doivent être associées à un stade précoce, comme le prévoit l'art. 10 al. 2 LAT.

En tant que base à la planification directrice cantonale, ou en lieu et place de celle-ci, les cantons peuvent définir des règles et des principes pour la création d'aires d'accueil dans des concepts (informels) ad hoc, comme le font les cantons de Zurich, Berne et Argovie (voir 6.4). Ces concepts peuvent aussi aborder d'autres thèmes, tels que l'éducation et la sécurité sociale, ou servir à clarifier la répartition des tâches entre le canton et la commune, en définissant notamment qui est responsable de la planification et de la construction de l'aire (par exemple le canton) et qui est responsable de sa gestion (par exemple la commune).

Recommandation aux cantons

Créer une cellule cantonale de coordination

La recherche, la planification, la mise en œuvre et l'exploitation d'aires d'accueil adaptées pour les Yéniches, Sinti et Roms s'avère exigeante. Les communes ont besoin de soutien pour accomplir cette tâche. Il est donc recommandé de créer une cellule cantonale ou de désigner un interlocuteur à même d'apporter l'aide nécessaire. Le canton d'Argovie dispose d'une bonne expérience dans ce domaine (voir 6.6.1).

Recommandation aux communes et aux cantons

Créer des conditions propices dans la planification d'affectation

Dans son arrêt Céligny GE, le Tribunal fédéral a déclaré que la Confédération, les cantons et les communes avaient la responsabilité de créer des aires d'accueil pour Yéniches, Sinti et Roms (voir encadré «Les cantons et les communes doivent mettre à disposition des aires

d'accueil», p. 17). Dans leurs plans d'affectation, et sur la base des plans directeurs cantonaux, les communes sont donc invitées à créer des conditions favorables à la mise en place d'aires d'accueil. Elles doivent, à cet effet, définir des zones spéciales (art. 18 LAT) ou prévoir des dispositions ouvertes dans les prescriptions de zones pour permettre aux gens du voyage de séjourner dans d'autres zones d'affectation. Les affectations transitoires sont également à encourager (voir 7.5.2).

Lors du choix des emplacements, il faut veiller à ce que les aires de séjour et de transit soient situées non pas à l'écart du territoire bâti, mais à l'intérieur ou en bordure de celui-ci. Les sites à proximité de zones industrielles ou le long d'axes de circulation bruyants sont aussi à éviter. Les exigences en matière de protection contre le bruit sont toutefois moins strictes pour les aires de transit (pour gens du voyage suisses ou étrangers), car les usagers n'y stationnent pas de façon durable (voir 7.3).

Les communes sont tenues de soutenir les cantons dans cette tâche difficile qu'est la recherche de sites destinés aux aires d'accueil. Les cantons dont le cadre légal permet l'adoption de zones d'affectation cantonales pour projets d'utilité publique devraient faire usage de cette possibilité et délimiter des zones vouées à la création d'aires d'accueil en étroite collaboration avec les communes.

En raison du manque d'aires de séjour, les prescriptions en matière de construction sont à considérer sous l'angle du développement de l'urbanisation vers l'intérieur (voir 8.1). Par exemple, des bâtiments mobiles à deux étages peuvent être autorisés sur les aires de séjour existantes et les nouvelles afin d'accueillir plus de personnes.

Lors de l'élaboration du plan d'affectation, il convient également d'associer de manière appropriée au processus de décision les groupements d'intérêts des gens du voyage et la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses. Il y va non seulement de la garantie des emplacements, mais aussi de la conception des aires et de leur exploitation. Les groupements d'intérêts des gens du voyage peuvent contribuer à l'aménagement d'aires qui soient à la fois pratiques et conviviales.

Recommandation aux communes et aux cantons

Permettre les haltes spontanées

Les aires de passage sont réputées exemptes d'autorisation

- si les gens du voyage y séjournent pendant moins de quatre semaines,
- que ce type d'arrêt n'entraîne pas de mesures de construction importantes (ni de modification du terrain) et ne porte pas atteinte à l'environnement,
- et que le propriétaire foncier – le plus souvent un agriculteur – ne mette son terrain à disposition que de manière sporadique (deux fois par année au maximum).

Les cantons et les communes ne doivent pas dresser d'obstacles inutiles à ce type d'utilisations. Il peut être opportun de rédiger des notices d'information sur les principes régissant les aires de passage et d'indiquer aux agriculteurs les points à prendre en compte lorsqu'ils mettent un terrain à disposition. Quelques cantons, comme Zurich, Argovie et Lucerne, ont produit de tels documents (voir 7.6).

Recommandation aux cantons et aux communes

Encourager la participation et la communication

La planification de nouvelles aires d'accueil peut susciter des résistances au sein de la population. Des discussions directes permettent d'échanger des points de vue sur les besoins de chaque partie et de désamorcer craintes et préjugés. La population locale doit donc être informée des aménagements prévus à un stade précoce et sous une forme appropriée et être associée au processus décisionnel conformément à l'art. 4 LAT en cas d'adaptation du plan directeur ou d'affectation.

Des représentants des gens du voyage seront invités en tant qu'orateurs, notamment lors de séances d'information publiques. Exemples à l'appui, il faut montrer à la population comment de telles aires fonctionnent dans d'autres communes.

Recommandation aux Yéniches, Sinti et Roms et à leurs groupements d'intérêts

Utiliser les instruments de participation et mettre l'accent sur les relations publiques

Il est recommandé aux Yéniches, Sinti et Roms et à leurs groupements d'intérêts de s'impliquer dans la révision des plans d'affectation. Afin de sensibiliser la population sédentaire au mode de vie itinérant et aux besoins en terrains qui en découlent, il faut viser un dialogue permanent avec les cantons et les communes. Une journée portes ouvertes sur une aire de séjour peut être l'occasion d'informer plus largement la population.



Des ateliers avec la population et des représentants des gens du voyage peuvent contribuer à réduire les préjugés.
Photo: M. Zanoni

Auteurs



Barbara Jud est collaboratrice scientifique auprès du Secrétariat d'EspaceSuisse à Berne. En tant que juriste, elle conseille les cantons, les villes et les communes ainsi que les spécialistes de la planification sur toute question touchant au droit de l'aménagement, de la construction et de l'environnement. Auteure d'articles pour les publications Inforum et Territoire & Environnement, elle donne également des conférences lors de cours de formation continue et gère le recueil de jurisprudence d'EspaceSuisse.



Simon Röthlisberger est secrétaire de la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses. À ce titre, il assure la direction thématique et administrative de la Fondation. Il répond aux questions des cantons, communes et offices fédéraux concernant les Yéniches, Sinti et Roms et leur mode de vie itinérant et entretient des contacts réguliers avec les organisations yéniches, sinti et roms. Il a étudié l'ethnologie et les sciences politiques et œuvré durant de nombreuses années dans le domaine des migrations. Il est membre de la Commission fédérale des migrations CFM.

La Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses



Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende
Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses
Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

Fondée et soutenue par la Confédération, la Fondation a pour mission d'assurer et d'améliorer les conditions de vie des gens du voyage en Suisse. Elle souhaite contribuer à la préservation culturelle de cette minorité qui a longtemps été discriminée et persécutée en Suisse, et soutient dans ce but la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes.

La Fondation répond à toute question des auto-rités concernant le mode de vie itinérant des Yéniches, Sinti et Roms. Elle apporte son conseil lors de la création et de l'exploitation des aires et traite de questions sociales et éducatives. En plus de ces activités spécialisées, la Fondation fournit un soutien politique et mène des travaux de relations publiques. Le Conseil de fondation est composé de douze membres. La Confédération, les cantons et les communes disposent chacun de deux membres. Six membres représentent les Yéniches et les Sinti.

www.fondation-gensduvoyage.ch

EspaceSuisse

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territorio

EspaceSuisse est l'association suisse pour l'aménagement du territoire. Elle soutient les cantons, les villes, les communes et les entreprises privées dans les domaines de la planification, des constructions et du droit. Elle met en réseau les experts de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de l'architecture et du droit. Sa vision est un développement durable.

www.espacesuisse.ch



Rencontre à la Friedrich Miescher-Strasse, à Bâle, sur la nouvelle aire destinée au gens du voyage. Photo: R. Rieder, EspaceSuisse



EspaceSuisse

Sulgenrain 20 3007 Berne +41 31 380 76 76 info@espacesuisse.ch www.espacesuisse.ch