

D_08: Créer des aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage Explications sur l'inscription de l'aire de Wileroltigen

Contexte et mandat

En ratifiant la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales en 1998, la Suisse s'est engagée à favoriser l'instauration d'un contexte qui doit permettre aux membres de minorités nationales de cultiver et de développer leur culture. En 2003, le Tribunal fédéral a confirmé que le droit des gens du voyage à la préservation de leur identité était garanti par la Constitution et par le droit international, que leurs besoins devaient être pris en compte dans le cadre de la réglementation sur l'aménagement du territoire et que des emplacements appropriés devaient être mis à leur disposition (ATF 129 II 321). Selon une expertise juridique réalisée sur mandat du canton de Saint-Gall, l'interdiction de la discrimination exige que des aires de transit soient prévues pour les gens du voyage aussi bien suisses qu'étrangers¹.

Dans le canton de Berne, les lignes directrices «Aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage dans le canton de Berne» (2011) et la «Stratégie relative au choix des emplacements pour les gens du voyage dans le canton de Berne» (2013) ont posé les principes de la création d'aires de stationnement destinées aux gens du voyage. En 2014, le Conseil-exécutif a chargé la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques de créer une à deux nouvelles aires de transit pour les gens du voyage venant de l'étranger (ACE 691/2014). Lors de la session de septembre 2016, il a demandé au Grand Conseil un crédit pour la planification et la réalisation d'une aire de transit pour les gens du voyage étrangers à Montménénil. Celui-ci a été refusé principalement pour des raisons financières (Journal du Grand Conseil 2016, cahier 4, p.1154 ss). Le Grand Conseil a alors chargé le Conseil-exécutif de conduire des négociations avec la Confédération afin qu'elle prenne des coûts à sa charge et, en cas d'échec dans un délai d'un an, de chercher un emplacement approprié en se concentrant sur les terrains situés le long des axes autoroutiers A1 et A5 (propriété cantonale ou fédérale).

Examen d'autres possibilités et pesée des intérêts

Conformément à la décision parlementaire, le canton a étudié d'autres possibilités dès l'hiver 2016/2017 en se fondant sur une évaluation de sites à large échelle effectuée en 2014, décrite dans les explications relatives aux adaptations apportées au plan directeur en 2016². Plusieurs sites classés comme potentiellement appropriés en 2014, mais aussi des terrains dont les Chemins de fer fédéraux sont propriétaires et divers emplacements signalés par des particuliers ont été rigoureusement examinés à la lumière des critères applicables aux aires de transit. En juillet 2017, l'Office fédéral des routes (OFROU) s'est dit prêt à mettre à disposition des surfaces qu'il possède à côté de l'aire de repos de Wileroltigen pour la création d'une aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers. Le site en question avait déjà été envisagé en 2014 mais, à la demande du propriétaire foncier, ne figurait pas sur la liste des priorités.

Les sites potentiels ont fait l'objet d'une évaluation externe en 2018, visant à déterminer si, en termes d'aménagement du territoire, ils étaient susceptibles d'accueillir une aire de transit. Dans un premier temps, l'ensemble des parcelles appartenant au canton situées à proximité de l'établissement pénitentiaire de Witzwil ont été examinées; simultanément, d'autres emplacements potentiels ont été identifiés. L'étude principale à proprement parler a eu lieu dans un second temps. A cette occasion, les sites potentiels, au nombre de six, ont été comparés à l'aide de six critères standardisés: dimensions et topographie, situation (éloignement des zones d'habitation, présence de riverains, proximité du tissu bâti), déserte (distance par rapport à l'axe de transit, infrastructure, présence de riverains), site et paysage, aspects environnementaux, questions de sécurité, sol (surfaces agricoles utiles, surfaces d'assolement

¹ RAINER J. SCHWEIZER/EVA M. ADONIE, avis de droit intitulé «Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende», St-Gall 2010.

² <https://tinyurl.com/y47c96ph>

[SDA]), protection des eaux et de la nappe phréatique, archéologie, approvisionnement et élimination, type de zone et affectation actuelle.

Le site jouxtant l'aire de repos de Wileroltigen s'est révélé le plus approprié, du fait notamment de ses dimensions, de sa situation le long de l'axe autoroutier A1, de son accessibilité par l'aire de repos exclusivement, de son relatif éloignement par rapport aux zones habitées et, partant, de son faible impact sur les riverains et les utilisateurs des périmètres environnants, et enfin de la disponibilité des surfaces. Tous les avantages précités, l'absence d'autres emplacements adéquats en zone à bâtir et les qualités nettement moindres des autres sites envisagés ont conduit à la décision de retenir le site de Wileroltigen pour l'aménager en une aire de transit.

Choix du site

Une étude de faisabilité comportant une estimation financière a été réalisée, pour le site de Wileroltigen, afin de servir de base à la détermination du montant du crédit nécessaire à la planification et à la réalisation de l'aire de transit. Les facteurs générateurs de coûts et les éventuelles pierres d'achoppement ont également donné lieu à un examen, lequel a mis en évidence l'adéquation du site.

Le Conseil-exécutif a donc approuvé le choix en décembre 2018 et soumis au Grand Conseil, lors de la session de mars 2019, un crédit d'objet de 3 334 500 francs pour la planification, l'étude de projet et la réalisation d'une aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers à Wileroltigen (2018.RRGR.752). Suite à un référendum financier, l'arrêté d'approbation du crédit du 13 mars 2019 a été approuvé en votation populaire le 9 février 2020.

Le site de Wileroltigen a ainsi été choisi au terme d'un processus en plusieurs étapes qui a comporté l'évaluation de différentes options et une pesée soigneuse des intérêts. Il est donc inscrit dans le plan directeur en tant qu'élément de coordination réglée à l'occasion du controlling de 2020.

Aire de transit de Wileroltigen

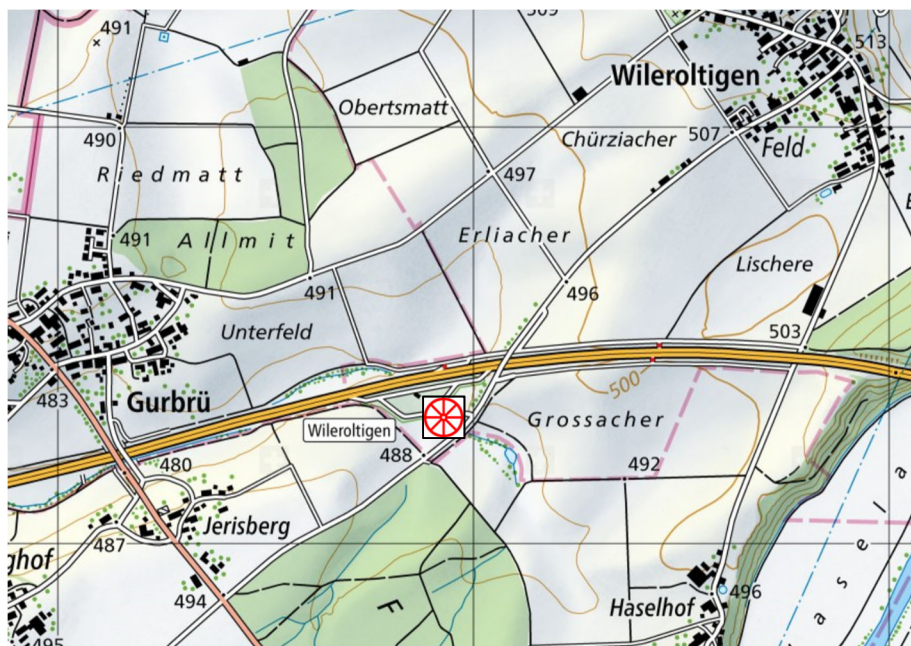


Figure 1: emplacement de l'aire de transit de Wileroltigen

L'aire de transit est réalisée dans un périmètre jouxtant l'aire de repos de Wileroltigen qui appartient à l'OFROU, sur le territoire de la commune de Wileroltigen. L'OFROU accorde au canton de Berne un droit de superficie sur le terrain nécessaire au projet, d'une surface de quelque 8500 m².

Le terrain en question, situé jusqu'ici en zone agricole, est partiellement une SDA. La procédure d'édiction des plans (cf. infra) doit aboutir à la délimitation précise du périmètre de quelque 8500 m² et, par tant, de la portion de SDA requise par le projet. Le classement de SDA en zone à bâtir implique l'existence d'un objectif que le canton estime important ainsi qu'une utilisation optimale (art. 30, al. 1^{bis} OAT³). Or, la création d'aires de transit pour les gens du voyage, et en particulier la réalisation d'une telle aire à l'intention des gens du voyage étrangers, est dans l'intérêt de la Confédération et du canton. Elle constitue pour ce dernier un objectif important qui ne peut pas être atteint judicieusement sans recours aux SDA. L'aire doit être aménagée de façon à limiter autant que possible la surface requise et, ainsi, à garantir en particulier une utilisation optimale en vertu d'un plan d'affectation (plan de quartier cantonal). La compensation de la SDA utilisée n'est pas exigée en application de l'article 8b, alinéa 4, lettre a LC⁴.

L'Office fédéral du développement territorial a confirmé à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire que la définition d'une zone spéciale au sens de l'article 18 LAT⁵ en vue de l'aménagement d'une aire de transit jouxtant l'aire de repos de Wileroltigen était admissible.

Procédure de planification, d'étude de projet et de réalisation de l'aire de transit de Wileroltigen

Afin de garantir de manière contraignante pour les propriétaires fonciers la création de l'aire dans un instrument d'aménagement du territoire, la Direction de l'intérieur et de la justice va édicter un plan de quartier cantonal, conformément à l'article 102 LC, et accorder le permis de construire nécessaire dans une procédure coordonnée au sens de l'article 9 LCoord⁶. La mise à disposition d'aires de transit revêt un intérêt cantonal, de sorte que la condition à l'édiction d'un plan de quartier cantonal en application de l'article 102 LC est remplie. L'étude de projet et la réalisation de l'installation ressortissent à la Direction des travaux publics et des transports. Quant à l'organisation ultérieure de l'exploitation, elle relève de la Préfecture de Berne – Mittelland.

³ Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1)

⁴ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0)

⁵ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700)

⁶ Loi de coordination du 21 mars 1994 (LCoord; RSB 724.1)