

Mesure D_08: «Créer des aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage»

Explications

Contexte

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).

Dans un premier temps, le canton de Berne a élaboré les lignes directrices relatives aux aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage dans le canton de Berne. Adoptées en 2011, elles recensent les besoins en aires de stationnement et règlent la répartition des tâches entre le canton, les communes et les gens du voyage quant à l'aménagement, la réalisation et l'exploitation. La recherche d'emplacements pour ces aires, tout comme la planification et la création de ces dernières, incombent au canton, qui en supporte également les coûts. En revanche, l'exploitation des aires est du ressort des communes. De plus, le canton de Berne différencie trois types d'aires de stationnement:

- Les *aires de séjour* sont destinées à une résidence prolongée, en particulier durant les mois d'hiver. Les gens du voyage sont le plus souvent annoncés auprès du contrôle des habitants de la commune concernée et c'est également là que leurs enfants sont scolarisés.
- Les *aires de transit* accueillent temporairement les gens du voyage entre mars et octobre, une période caractérisée par de fréquents déplacements. Elles sont utilisées pour des séjours d'une à quatre semaines et, durant cette période, diverses activités lucratives y sont exercées.
- Les *aires de transit explicitement réservées aux étrangers* sont plus vastes et se situent aux abords des axes routiers. Elles sont essentiellement prévues pour les larges groupes de gens du voyage venant de l'étranger.

La stratégie relative au choix des emplacements pour les gens du voyage dans le canton de Berne, de 2013, précise les besoins en nouvelles aires de stationnement et compile les résultats de l'évaluation des sites propices menée en 2011. Sur la base de cette stratégie, deux projets pilotes devaient être mis en œuvre dans le canton de Berne, le premier se situant à Thoune-Allmendingen, le second à Biel/Bienne (ACE 1298/2013). Depuis lors, l'aire de transit de Thoune-Allmendingen a pu être assainie avec succès et transformée en emplacement fréquentable à l'année. Le projet de la région biennoise n'a, quant à lui, pas été poursuivi conformément à la décision de la ville de Biel/Bienne.

En 2015, l'octroi d'une servitude et la conclusion d'une convention de prestations entre le canton et le propriétaire foncier ont rendu possible la pérennisation pour les dix ans à venir de l'aire de transit de Jegenstorf, actuellement exploitée par un particulier; le canton de Berne a en contrepartie investi dans l'infrastructure en vue de l'améliorer. Ainsi, sur le territoire cantonal, on compte deux aires de transit, à savoir celles de Jegenstorf et de Thoune-Allmendingen, auxquelles s'ajoutent deux aires de séjour dans les communes de Berne et Biel/Bienne. Il existe encore trois petites aires de stationnement (< 5 places) dont le plan directeur cantonal ne tient néanmoins pas compte, puisqu'elles ne peuvent pas être considérées d'importance cantonale au vu de leur taille.

Afin de pallier le manque d'aires de stationnement et d'éviter d'autres occupations illégales de terrain, le Conseil-exécutif a chargé, en mai 2014, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) de créer, avec le concours des communes concernées, jusqu'à cinq aires de séjour et de transit ainsi qu'une à deux aires de transit pour les gens du voyage venant de l'étranger (ACE 691/2014).

Evaluation des sites

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a donné suite à l'ACE 691/2014 en évaluant quelque 4500 parcelles que le canton possède. Il a également tenu compte de certains biens-fonds appartenant à la Confédération, aux communes ou à des particuliers. Une nouvelle évaluation se justifiait du fait que les règles n'étaient plus les mêmes qu'en 2011: selon les principes formulés dans la loi sur l'aménagement du territoire révisée, les petites zones à bâtir isolées sont à exclure de la recherche. Ainsi, les terrains susceptibles d'être retenus en 2014 pour créer des aires, en particulier pour les gens du voyage suisses, devaient se situer si possible non loin d'une agglomération. L'examen des sites appropriés a été effectué en parallèle de l'évaluation des emplacements pouvant servir d'aire de transit explicitement réservées aux étrangers. Le tableau ci-dessous inventorie les critères sur lesquelles s'est fondée l'évaluation de 2014.

Critère	Evaluation des sites de 2014
Propriétaires fonciers	Canton, OFROU, armasuisse Communes ainsi que particuliers pour certains biens-fonds
Superficie de la parcelle	> 1000 m ² de surface utile (qui correspond à la superficie de la parcelle moins les zones d'exclusion)
Route	Zone d'exclusion (uniquement la surface routière effective)
Cours d'eau	Zone d'exclusion (uniquement la surface des eaux effective)
Terrain en pente	Zone d'exclusion (>5%)
Forêt	Zone d'exclusion
Zone de danger rouge Autre zone de danger	Zone d'exclusion Informations complémentaires
Zone de protection des eaux S1 et S2 Zone de protection des eaux S3	Zone d'exclusion Informations complémentaires
Distance par rapport à une agglomération / zone habitée	Informations complémentaires si limitrophe, distante de 100 ou 200 m
Autre	Informations complémentaires sur les surfaces des bâtiments, la zone d'affectation, les surfaces d'assèchement, les zones de protection du paysage

Les aires de stationnement destinées aux gens du voyage doivent être judicieusement réparties sur l'ensemble du territoire cantonal. Comme les communes de Biel/Bienne et de Berne, de même que la région de Thoune – Oberland occidental, possèdent déjà de telles aires, les sites propices situés dans ces périmètres n'ont pas été pris en compte. Quant à l'évaluation des sites destinés aux gens du voyage étrangers, une attention toute particulière a été portée à la surface disponible (4000 à 6000 m²) et à la proximité de l'axe routier (A1 ou A5).

L'examen s'est ensuite porté sur une centaine de sites répondant, du moins partiellement, aux attentes. Le but était de déterminer la surface de la parcelle se prêtant à la nouvelle affectation, la proximité du site avec les agglomérations et zones à bâtir, l'utilisation effective de la surface, les possibilités de desserte ainsi que l'existence de bâtiments, d'installations ou d'exploitations sensibles aux abords directs du site. Des visites sur place et des entretiens avec les propriétaires fonciers et les futurs utilisateurs ont permis d'apprécier plus finement l'adéquation des sites retenus ou, le cas échéant, de les rayer de la liste. Ensuite, contact a été pris avec les autorités communales concernées qui ont été invitées à fournir les raisons susceptibles d'empêcher la bonne marche du projet sur le site choisi. Au cours de cette étape, il était possible de proposer d'autres emplacements envisageables ou de discuter quelques points précis. Pour finir, les coûts de réalisation ont été estimés pour trois sites destinés aux gens du voyage suisses et pour un site réservé aux gens du voyage étrangers.

C'est un groupe de travail composé de représentants du canton, des associations communales bernoises et des gens du voyage qui est chargé des affaires touchant ces derniers. En mai 2014, ce groupe a décidé de constituer une commission spéciale pour accompagner la recherche de nouveaux emplacements dévolus aux aires de

stationnement. La commission du groupe de travail «Gens du voyage», et en particulier les représentants de la minorité, a établi qu'en aménageant les trois sites retenus le canton de Berne proposerait suffisamment d'aires de stationnement pour les gens du voyage suisses.

Les nouveaux sites

Aire de séjour de Lochmatte à Cerlier

Le site de Lochmatte (parcelle 2018) se trouve dans l'enceinte du camping communal qui appartient à la commune municipale de Cerlier. Il fait office en premier lieu de terrain de camping (places destinées au tourisme) pendant la saison estivale, mais peut accueillir jusqu'à sept unités de logement de la mi-octobre au Jeudi saint. Les installations sanitaires et les raccordements au réseau électrique sont en bonne partie déjà en place: seule une adaptation à la saison froide est de rigueur. L'actuelle réglementation fondamentale en matière de construction de la commune devra être modifiée pour que cet emplacement puisse servir d'aire de séjour. Le conseil communal de Cerlier soutient le projet.

Aire de séjour et de transit de Froumholz à Muri bei Bern

Le site se trouvant sur la parcelle 91 appartient à la commune municipale de Muri bei Bern. En termes d'aménagement du territoire, cette dernière garantit dans son plan de zones et son règlement de construction un emplacement pour le séjour hivernal des gens du voyage sur le site de Froumholz. D'une superficie de 3480 m², la zone n'a pas été utilisée comme aire jusqu'à présent, car elle n'est pas desservie. Le futur site (remplissant la fonction d'aire de séjour en hiver et d'aire de transit en été) proposera à l'année de 10 à 20 places aux gens du voyage suisses. A cette fin, la réglementation fondamentale en matière de construction doit être modifiée par l'édiction d'un plan de quartier cantonal (art. 102, al. 1 de la loi sur les constructions [LC]), qui règlera également la question de l'accessibilité du site. La commune approuve la procédure.

Des études ont dû être spécifiquement menées concernant le bruit et la législation sur les forêts. Il a été démontré que les nuisances sonores dues à l'autoroute sise à proximité ne posaient aucun problème: les caravanes ne sont pas considérées comme des locaux sensibles au bruit, puisque le stationnement de véhicules de gens du voyage pour une durée de six mois au plus n'est pas soumis à l'octroi d'un permis de construire (art. 6, al. 1, lit. p du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire [DPC]).

La «zone X, aire de séjour pour les gens du voyage», telle que prévue dans le plan entré en vigueur, n'est pas située à une distance d'au moins 30 mètres de la forêt conformément aux prescriptions en la matière (art. 25 et 26 de la loi cantonale sur les forêts, ainsi qu'art. 34 de l'ordonnance cantonale sur les forêts). Il faut donc demander une dérogation portant sur la réduction de la distance par rapport à la forêt pour tous les projets de construction de la zone. En l'espèce, la dérogation est assortie de charges. D'une part, les bâtiments fixes (comme les installations sanitaires) seront construits à au moins dix mètres de la lisière de la forêt. Les véhicules et les constructions mobilières des gens du voyage ne sont en revanche pas soumis à l'octroi d'un permis de construire, d'après l'article 6, alinéa 1, lettre p DPC, et ne requièrent donc pas d'exception en ce sens. D'autre part, des mesures techniques seront prises pour protéger la lisière étagée de la zone.

Aire de transit de Waldacher à Herzogenbuchsee

La parcelle 2745 appartient à la commune municipale de Herzogenbuchsee. Ce site servira en partie comme aire de transit pour les gens du voyage suisses lors de la période des déplacements, de mars à octobre, et proposera entre 10 et 20 places. Pour l'heure, le site est utilisé par le club de football local et par une école d'éducation canine privée pour le stationnement de véhicules. Il s'agira de déterminer, au cours d'une prochaine étape, la mesure dans laquelle un usage mixte de l'emplacement est envisageable. Depuis la révision du plan d'aménagement local de 2012/2013, qui a été approuvée le 14 décembre 2015 par l'OACOT, le site se trouve dans une zone destinée aux installations de sport et de loisir et a été garanti, du point de vue du droit de l'aménagement, par le biais d'un plan de quartier communal. Comme les résultats de l'évaluation des sites n'étaient pas disponibles à l'époque de la révision de 2012/2013, le principe de la stabilité des plans n'est en l'occurrence pas violé en cas de changement d'affectation et cette possibilité peut ainsi être envisagée. De plus, le principe de l'utilisation mesurée du sol est respecté dans la mesure où il n'est pas prévu de modifier l'emplacement du club de football et de l'école d'éducation canine et puisque le bien-fonds est toujours à leur disposition.

Le conseil communal de Herzogenbuchsee reconnaît que le nombre d'aires de stationnement dans l'arrondissement administratif de la Haute-Argovie est insuffisant, c'est pourquoi la commune, en tant que centre urbain de la région, est disposée à prêter son concours en proposant le site de Waldacher.

Aire de transit d'Aendermoos à Matten bei Interlaken

Le site d'environ 1400 m² se trouvant sur la parcelle 141 appartient à la Confédération (armasuisse). Le terrain se trouve dans une zone affectée à des besoins publics et sert actuellement d'aire de transit provisoire pour les gens du voyage suisses proposant entre 8 et 10 places. Le conseil communal souhaite continuer à exploiter l'aire de façon provisoire jusqu'à 2018 pour enrichir son expérience en la matière. Dans l'intervalle, le fait que la demande est suffisante dans cette région relativement excentrée reste à confirmer. A l'heure actuelle, ce site doit par conséquent être intégré dans le plan directeur avec l'indication «coordination en cours». Le canton reprendra contact suffisamment tôt avec la commune concernée pour savoir si cette dernière souhaite exploiter l'aire sur le long terme.

Le tableau ci-dessous offre un aperçu des nouveaux projets dans leur ensemble:

Commune	Nom du site	Type d'aire	Nombre de places	Etat de coordination
Cerlier	Lochmatte	Séjour	env. 7	CR
Muri bei Bern	Froumholz	Séjour et transit (gens du voyage suisses)	10 à 20	CR
Herzogenbuchsee	Waldacher	Transit (gens du voyage suisses)	10 à 20	CR
Matten bei Interlaken	Aendermoos	Transit (gens du voyage suisses)	8 à 10	CC

Pour la réalisation d'une aire de transit réservée aux gens du voyage étrangers, aucun site n'a pu être concrètement retenu. Lors de la session de septembre 2016, le Grand Conseil a en effet rejeté la proposition de crédit d'objet pour la réalisation d'une telle aire à Montménil et a chargé le Conseil-exécutif, en collaboration avec les communes, de mettre une aire de transit d'environ 50 places à la disposition des gens du voyage étrangers sur le territoire du canton de Berne, autre que celle qui était prévue et à un coût nettement moindre pour le canton. Par la même occasion, le Conseil-exécutif est chargé d'ouvrir des négociations avec la Confédération pour que celle-ci endosse la responsabilité de la réalisation des aires de transit réservées aux gens du voyage étrangers en Suisse, qu'elle aménage une telle aire sur le territoire du canton de Berne ou qu'elle participe en tout cas substantiellement aux coûts d'aménagement de cette aire.

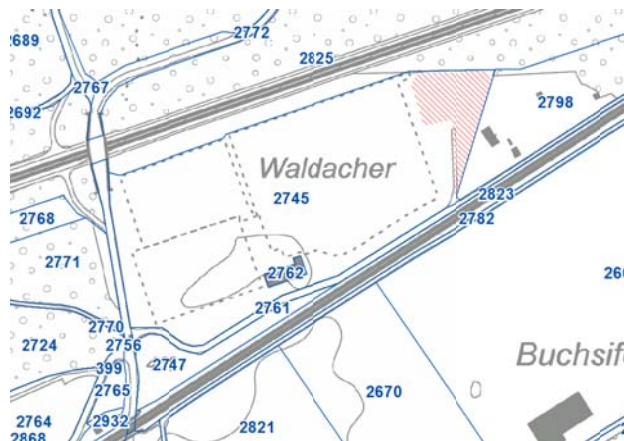
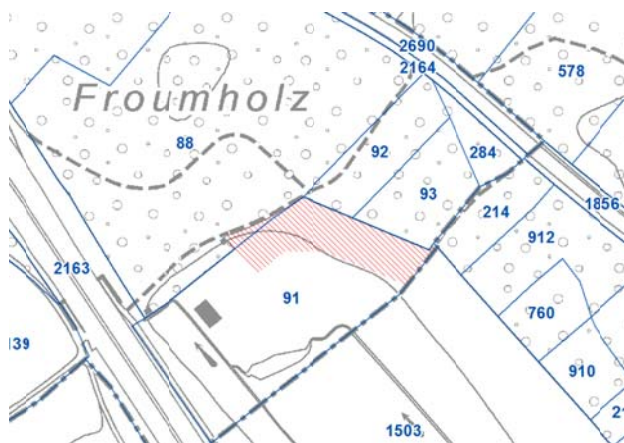
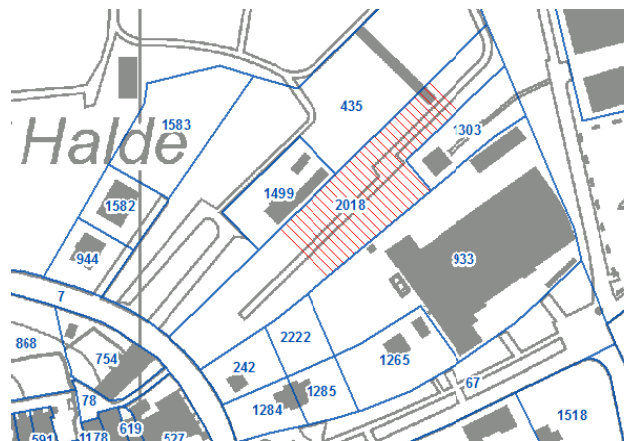
Procédure pour la planification et la réalisation des nouvelles aires de stationnement destinées aux gens du voyage suisses

Le crédit-cadre pour la planification et la réalisation de trois nouvelles aires de stationnement destinées aux gens du voyage de nationalité suisse (à Cerlier, Muri bei Bern et Herzogenbuchsee), de 2 655 000 francs, a été adopté par le Grand Conseil lors de la session de septembre 2016. Conséquemment, les coûts induits par d'éventuelles interventions de la police sont à la charge du canton, tout comme les déficits d'exploitation à hauteur de 80 pour cent (montant prélevé sur le Fonds d'encouragement des activités culturelles). Le crédit ne porte pas sur les coûts de réalisation d'une aire de transit dédiée aux gens du voyage étrangers.

Les instruments utilisés pour l'aménagement des aires dépendent des caractéristiques du site: il peut s'agir de modifications du règlement, comme de plans de quartier communaux ou cantonaux. Les aires de stationnement sont des ouvrages affectés à des besoins publics pour lesquels on peut édicter un plan de quartier cantonal au sens de l'article 102 LC. Un groupe de suivi, constitué de représentants des communes, des gens du voyage, des propriétaires fonciers et du canton de Berne, a été instauré pour la réalisation des aires.

L'attribution du rôle de maître d'ouvrage se fait en fonction du site et les conditions générales pour la construction et l'exploitation sont définies par une convention de prestations conclue entre le canton et la commune concernée.

Légende: situation de l'aire périmètre prévu



Aire de transit d'Aendermoos à Matten bei Interlaken (coordination en cours)

