



**Aires de séjour et de transit
destinées aux gens du
voyage dans le canton de
Berne**

Conception directrice

Conception directrice

Impressum

Edition:
Groupe de travail cantonal «Gens du voyage»

Distribution:
Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
Service de l'aménagement cantonal
Nydegasse 11/13
3011 Berne

Téléphone 031 633 77 50
kpl.agr@jgk.be.ch

Table des matières

1	Objet de la conception directrice	2
2	Point de départ et objectifs	2
3	Démarche	3
4	Les gens du voyage en Suisse	3
5	Aires de séjour et de transit	4
5.1	Aires de séjour	4
5.2	Aires de transit	4
5.2.1	Aires de transit pour les gens du voyage suisses	4
5.2.2	Aires de transit pour les gens du voyage étrangers	5
5.3	Des aires de séjour et de transit supplémentaires sont-elles nécessaires?	5
5.4	Coûts de réalisation	6
5.5	Coûts d'exploitation et d'entretien	7
5.5.1	Aire de transit (gens du voyage suisses)	7
5.5.2	Aire de transit (gens du voyage étrangers)	7
5.5.3	Aire de stationnement	8
6	Répartition des tâches dans le canton de Berne (conception directrice)	9

1 Objet de la conception directrice

Le thème des gens du voyage comporte de nombreuses facettes: aspects sociaux, questions d'aménagement du territoire, politique éducative, sécurité. La présente conception directrice règle la répartition des tâches entre le canton, les communes et les gens du voyage en matière de planification, de réalisation et d'exploitation d'aires de stationnement; elle traite donc tout particulièrement des questions liées à l'aménagement du territoire.

La répartition des tâches prévue est décrite au chapitre 6. Les chapitres précédents exposent les études de base, les recherches et les réflexions qui ont abouti à cette répartition.

2 Point de départ et objectifs

Depuis des années déjà, les gens du voyage suisses demandent sans succès que des aires supplémentaires de séjour et de transit leur soient attribuées dans le canton de Berne. La vie en caravane fait partie intégrante de l'identité des gens du voyage, avec des arrêts de plus ou moins longue durée. De par leur mode de vie, les gens du voyage se heurtent souvent, encore maintenant, aux préjugés de la population sédentaire. L'un des principaux problèmes qu'ils rencontrent est le manque aigu d'aires de stationnement. (Les différentes catégories d'aires de stationnement sont décrites au chapitre 5.)

Les gens du voyage de Suisse sont considérés aujourd'hui comme une minorité nationale au sens de la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales¹. Dans un arrêt du 28 mars 2003², le Tribunal fédéral leur a explicitement reconnu le droit à des aires de stationnement appropriées. Il a insisté sur le fait que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (lieux d'habitation et lieux de travail) devaient être aménagés selon les besoins de la population conformément à l'article 3, alinéa 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Le Tribunal fédéral a estimé que les besoins spécifiques des gens du voyage devaient par conséquent être pris en compte dans le cadre de l'aménagement du territoire, et qu'il convenait si possible de coordonner les zones ou emplacements prévus à un niveau suprarégional.

Sur mandat du Comité directeur des préfets et des préfètes, un premier groupe de travail a examiné les interventions nécessaires, au niveau cantonal, par rapport aux gens du voyage. Une enquête menée auprès des communes de plus de 3000 habitants a clairement montré qu'il y avait lieu d'agir, et qu'un soutien était attendu de la part du canton, notamment en ce qui concernait la réalisation de nouvelles aires de séjour et de transit (destinées aux gens du voyage tant suisses qu'étrangers) ainsi que la manière d'appréhender les situations particulières. Le groupe de travail a dès lors formulé les propositions suivantes:

- Institution d'un groupe de travail chargé de coordonner les mesures nécessaires.
- Octroi d'un mandat en vue de la planification et de la réalisation d'aires de séjour et de transit supplémentaires par le canton et les communes agissant en partenaires.
- Etablissement d'une documentation unitaire sur les relations des services tant communaux que cantonaux avec les gens du voyage (mémentos, modèles de contrats, tarifs, etc.).

¹ RS 0.441.1

² 1A.205/2002

3 Démarche

Les procédures d'aménagement du territoire et de réalisation d'aires de séjour ou de transit impliquent une étroite collaboration entre le canton, les communes et les gens du voyage. La répartition des tâches, à cet égard, revêt une importance essentielle, de sorte que la première étape – avec la présente conception directrice – consiste à en définir les modalités. L'étape suivante visera à déterminer les besoins en nouvelles aires de séjour et de transit et à en planifier les secteurs ou les emplacements (évaluation des sites). Elle débouchera sur une stratégie relative au choix des emplacements, qui présentera aussi les possibilités d'amélioration des aires existantes (p. ex. garantie dans les plans d'affectation communaux, amélioration des infrastructures). Par ailleurs, une documentation servant de fondement aux relations entre les services – cantonaux et communaux – et les gens du voyage sera établie. Au terme de l'évaluation des sites, le Conseil-exécutif désignera la Direction ou le service dont relèvera la réalisation des aires et, plus généralement, la question des gens du voyage. En parallèle, une aire de transit pour les gens du voyage étrangers sera planifiée et réalisée dans l'Emmental ou en Haute-Argovie, dans le cadre d'un projet pilote.

4 Les gens du voyage en Suisse

Les gens du voyage suisses forment une communauté estimée à 30 000 personnes. Si la grande majorité d'entre eux ont aujourd'hui un mode de vie sédentaire, c'est en partie à cause de l'opération «Enfants de la grand-route», dans le cadre de laquelle plus de 600 enfants furent enlevés à leurs parents et sédentarisés de force au nom de la protection de l'enfance. On ne dispose que d'estimations dans la mesure où de nombreux Yéniches jugent préférable de taire leur origine, marqués qu'ils sont par leur vécu douloureux.

Le nomadisme demeure cependant un élément essentiel de l'identité culturelle des gens du voyage, intrinsèquement lié à l'exercice de leurs différentes activités professionnelles. Il est d'ailleurs significatif que les gens du voyage ont aujourd'hui de plus en plus tendance à réutiliser le terme longtemps dévalorisant de «Tsiganes» pour bien marquer l'identité culturelle du groupe. Entre 3000 et 5000 personnes continuent d'avoir un mode de vie qu'on peut caractériser de semi-nomade. Quant aux gens du voyage pas du tout sédentarisés, la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»³ estime leur nombre à quelque 2500 personnes. Ces dernières années, on a observé que de plus en plus de jeunes gens optent pour le nomadisme. Ainsi, selon la fondation, la population nomade a augmenté, ce qui se traduit par des besoins accrus en aires de stationnement.

La plupart des gens du voyage de nationalité suisse passent l'hiver sur une aire de séjour dans une caravane ou un petit chalet. Ils sont enregistrés auprès des autorités locales et leurs enfants vont à l'école du quartier ou du village. Tout en continuant d'exercer leurs métiers traditionnels de marchands forains, rémouleurs, vanniers et colporteurs, les gens du voyage ont considérablement élargi leur champ d'activité: ils réparent et aiguisent des tondeuses à gazon et des déchiqueteuses, ils installent des plaques chauffantes, restaurent des meubles et des lampes, font le commerce de vieux métaux, de vêtements, de tapis ou d'antiquités. La plupart des gens du voyage travaillent comme indépendants, ils sont souvent polyvalents et adaptent constamment leur offre à la demande. De mars à octobre, les gens du voyage suisses se déplacent en

³ Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» (2011): Les gens du voyage et l'aménagement du territoire – la situation en 2010 (p. 10).

Suisse par petits groupes, ils s'installent pour une à deux semaines sur une aire de transit à partir de laquelle ils visitent leur clientèle. Pendant ce temps, les enfants restent en contact étroit avec leur école: ils se font envoyer les cours, les devoirs et les corrigés par les enseignants.

Les Tsiganes étrangers (en majorité des Roms et des Sinti de France ou d'Italie) se déplacent quant à eux par convois plus importants. Et même s'ils traversent généralement la Suisse en quelques jours seulement, leur présence n'en n'est pas moins beaucoup plus voyante, et la cohabitation avec les sédentaires se révèle souvent plus problématique.

Les Yéniches constituent le principal groupe des gens du voyage de nationalité suisse. Ils vivent dans leur grande majorité en Europe centrale (Allemagne, France, Autriche, Suisse). Les autres nomades suisses sont des Manouches ou Sinti qui sont comme les Roms d'origine indienne.

Les Yéniches ont leur propre langue, le yéniche. Le yéniche est une langue parlée à laquelle on confère des vertus protectrices. Elle n'est utilisée et transmise qu'au sein de la communauté. Il a fallu attendre 2001 pour voir la parution du premier dictionnaire yéniche⁴. Le yéniche est généralement assimilé à un «sociolecte», c'est-à-dire une langue qui se singularise par ses tournures ou son vocabulaire, ou à un «ethnolecte». Ses locuteurs utilisent généralement la structure grammaticale de l'allemand. En Suisse, ils empruntent la syntaxe du suisse allemand et substituent leurs propres expressions aux termes de dialecte employés dans les unités lexicales (substantifs, verbes, adjectifs) (d'après Roth, p. 98).

5 Aires de séjour et de transit

Les gens du voyage ont besoin d'emplacements appropriés pour pouvoir vivre selon les règles et coutumes de leur culture. Il existe trois types d'aires de stationnement, qui sont décrites ci-après.

5.1 Aires de séjour

Les aires de séjour sont destinées à une résidence prolongée, en particulier durant les mois d'hiver, et servent en outre de base pendant toute l'année. Les gens du voyage sont annoncés de manière permanente auprès du contrôle des habitants des communes ayant réalisé de telles aires, et c'est également là que leurs enfants sont scolarisés.

5.2 Aires de transit

Les aires de transit accueillent les gens du voyage pour une courte durée – jusqu'à un mois – durant la belle saison, caractérisée par des déplacements fréquents. Les personnes concernées y travaillent également (raison pour laquelle les campings n'entrent généralement pas en ligne de compte). Dans ce contexte, on distingue les aires de transit destinées aux gens du voyage suisses d'une part, et celles qui sont utilisées par les gens du voyage étrangers d'autre part (cf. chapitre 5.2.2).

5.2.1 Aires de transit pour les gens du voyage suisses

Les aires de transit pour les gens du voyage suisses peuvent accueillir en règle générale entre 10 et 15 caravanes ou mobile homes, ce qui requiert une place stabilisée plate d'une largeur de 30 à 40 m et d'une superficie de 1200 à 3000 m² environ. Un

⁴ Roth Hansjörg: Jenisches Wörterbuch. Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz. Frauenfeld 2001

équipement simple suffit: raccordement aux réseaux d'eau potable et d'électricité, évacuation des eaux usées, WC, douche, conteneurs à ordures ainsi que barrière ou haie servant de délimitation et de protection.

Les emplacements adéquats sont situés en bordure du milieu bâti, mais pas à proximité de quartiers d'habitation, et disposent d'un bon accès aux routes principales. Etant donné que les gens du voyage exercent également une activité lucrative sur les aires de transit, les sites particuliers à l'intérieur ou en bordure de zones industrielles ou artisanales, mais aussi de zones de détente utilisées de manière intensive, entrent en ligne de compte.

La plupart des gens du voyage ne s'arrêtent sur les aires de transit que pendant la belle saison, entre mars et octobre. Une minorité d'entre eux y séjourne toutefois aussi pendant les mois d'hiver, faute de disposer d'un emplacement fixe. Cette situation ne devrait pas générer de coûts supplémentaires pour les exploitants: au besoin, les occupants sont disposés à se charger du déneigement et à accomplir un long trajet pour se ravitailler en eau potable.

5.2.2 Aires de transit pour les gens du voyage étrangers

Les gens du voyage étrangers traversent généralement la Suisse en formations relativement importantes. La cohabitation de certains groupes sur les aires de transit peut poser problème, en raison d'us et coutumes ainsi que de mentalités différents. Par conséquent, les aires de transit devraient offrir suffisamment de place pour 35 à 50 caravanes, et être situées le long des axes de transit. Le séjour étant généralement de courte durée, un équipement simple est suffisant (place stabilisée disposant d'un raccordement au réseau d'eau potable et de conteneurs à ordures).

5.3 Des aires de séjour et de transit supplémentaires sont-elles nécessaires?

Un nombre suffisant d'aires officielles de séjour et de transit est nécessaire afin que les gens du voyage, suisses ou étrangers, ne soient pas amenés à se rabattre sur des emplacements inadaptés; ainsi, on évitera des conflits avec la population sédentaire, et le respect de la législation sera garanti.

L'offre en aires de séjour et de transit pour les gens du voyage est actuellement la suivante dans le canton de Berne:

Commune	Aire	Remarque
Berne	Aire de séjour de Buech	36 places, environ 6500 m ²
Belp	Aire de séjour d'Aemmenmatt	3 places, environ 1000 m ²
Bienne	Aire de séjour de Lindenhofstrasse	15 places, environ 3500 m ²
Thoune	Aire de transit d'Allmendingen (pour gens du voyage suisses)	12 places, 1954 m ²
Brienz	Aire de transit (pour gens du voyage suisses)	4 places, environ 200 m ²

D'autres emplacements sont parfois utilisés par les gens du voyage. Il ne s'agit toutefois pas d'aires officielles, faute d'infrastructures suffisantes ou de réglementation écrite. Lors de l'évaluation des sites, il s'agira en particulier d'examiner si certains de ces emplacements pourraient être transformés en aires officielles.

Il n'y a pas, dans le canton de Berne, d'aires de transit explicitement réservées aux étrangers. A l'échelle suisse, il n'existe qu'une aire officielle de ce type (Domat / Ems). Cependant, de nombreuses aires de transit sont utilisées par l'ensemble des gens du voyage, tant suisses qu'étrangers.

Selon les études réalisées par la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» en 2005⁵ et en 2010⁶, les besoins se montent, dans le canton de Berne, à un total de quatre aires de séjour et de neuf aires de transit destinées aux gens du voyage de nationalité suisse. Les études relèvent par ailleurs que les aires existantes ne sont que partiellement garanties du point de vue du droit de l'aménagement du territoire, et que les infrastructures de certaines d'entre elles doivent être améliorées. Le rapport sur la situation en 2010 prévoit l'aménagement, dans le canton de Berne, de deux nouvelles aires de séjour de dix places chacune et de sept aires de transit offrant elles aussi, en moyenne, une dizaine de places chacune. S'agissant des gens du voyage étrangers, il énonce un besoin, pour toute la Suisse, de dix nouvelles aires de transit (de 35 à 50 places).

Début mars 2008, un premier groupe de travail cantonal dirigé par Monsieur Grosenbacher, préfet, a demandé aux communes sur le territoire desquelles des gens du voyage se sont arrêtés ces dernières années de lui faire part de leurs expériences. Sur les 93 communes qui ont participé à l'enquête, plus de 60 ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si la prise en compte des besoins des gens du voyage nécessitait une intervention cantonale.

Du point de vue des communes, de nouvelles aires de stationnement sont nécessaires, et le canton doit s'engager davantage dans ce domaine. Les exigences portent en particulier sur la création, coordonnée à l'échelle régionale, de plusieurs aires de séjour et de transit officielles pour les gens du voyage suisses, ainsi que d'une ou deux aires de transit le long des autoroutes pour les nomades étrangers, sur la mise à disposition de places publiques avec un encadrement cantonal et des règles unitaires pour toutes les communes, de même que sur des directives et modèles de documents concernant l'accueil des gens du voyage.

Dans le canton de Berne, la prochaine étape va consister à déterminer les besoins en aires de séjour et en aires de transit supplémentaires (évaluation des sites). Le groupe de travail «Gens du voyage» estime que le nombre de nouvelles aires à aménager se situe entre deux et six.

5.4 Coûts de réalisation

Les coûts de réalisation peuvent varier fortement, en fonction des dimensions de l'aire concernée, du prix du terrain ainsi que des infrastructures et équipements existants. Il ressort des expériences faites par d'autres cantons que la création d'une aire de séjour coûte en moyenne 500 000 francs. Le rapport de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» admet pour sa part des coûts moyens de 600 000 francs pour une aire de séjour, et de 400 000 francs pour une aire de transit. On peut toutefois s'attendre à des coûts inférieurs si l'aire de transit accueille des gens du voyage étran-

⁵ Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» (2006): Les gens du voyage et l'aménagement du territoire – la situation en 2005.

⁶ Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» (2010): Les gens du voyage et l'aménagement du territoire – la situation en 2010.

gers (infrastructures plus rudimentaires).

Dès lors que le nombre d'aires à aménager se situe dans une fourchette assez large (cf. chapitre 5.3) et compte tenu de la variabilité des coûts de réalisation, les coûts d'investissement pour le canton de Berne ne peuvent pour l'instant faire l'objet que d'une estimation très sommaire: ils devraient se situer entre un et trois millions de francs. Le tableau ci-dessous renseigne sur les crédits alloués ou refusés dans les cantons d'Argovie et de Saint-Gall, ainsi que sur l'utilisation projetée des montants sollicités.

Canton	Crédit en francs	Utilisation
Argovie	2,1 millions	1 aire de séjour, 1 aire de transit, poursuite de l'exploitation des aires existantes
St-Gall	2,85 millions	2 aires de transit
St-Gall	5,89 millions	5 aires de transit, dont une pour les gens du voyage étrangers > refusées par le Grand Conseil

5.5 Coûts d'exploitation et d'entretien

Si les coûts de réalisation divergent en fonction de la nature de l'aire de stationnement, cette constatation s'applique également, et de manière encore plus nette, aux coûts d'exploitation et d'entretien.

5.5.1 Aire de transit (gens du voyage suisses)

La solution recherchée doit permettre la couverture des coûts d'exploitation, mais les montants à la charge des gens du voyage doivent rester supportables. Selon les enquêtes effectuées auprès des communes dotées d'une aire de transit, il y a lieu de se fonder sur les tarifs suivants:

- Loyer par place de stationnement (une caravane ou un mobile home): de 8 à 10 francs par jour.
- Charges pour l'électricité, l'eau potable, les eaux usées et les déchets: de l'ordre de 3 à 12 francs, selon les communes.
- L'utilisation d'une place de stationnement doit en outre être soumise à un dépôt de 200 à 300 francs. La «Radgenossenschaft der Landstrasse» estime qu'un montant maximum de 200 francs peut être exigé de la part des gens du voyage. L'expérience a toutefois montré qu'une caution élevée constituait une protection efficace contre les dommages matériels et avait en outre un effet dissuasif pour les groupes susceptibles de poser des problèmes.

De la sorte, les coûts en relation avec l'électricité, l'eau et les déchets ainsi que ceux qu'occasionne un «nettoyage normal» peuvent être couverts par les loyers. Il n'en va par contre pas de même des heures de travail effectuées par le personnel communal (surveillance, encaissement, etc.), ni des grands travaux de déblaiement, de nettoyage ou d'assainissement. En 2010, les frais de personnel non couverts se sont montés à environ 1500 francs dans le cas de l'aire de stationnement de Brienz, et à 7500 francs pour l'aire de Thoune. A titre d'exemple, la commune de Kaiseraugst (AG) touche chaque année environ 20 000 francs de la part du canton pour les coûts d'exploitation et d'entretien non couverts de l'aire de transit nouvellement créée. Pour le surplus, aucune commune n'a (encore) facturé des frais de personnel non couverts au canton d'Argovie, qui pratique depuis 2007 la même répartition des tâches que celle qui est prévue par la présente conception directrice.

5.5.2 Aire de transit (gens du voyage étrangers)

Il convient de se fonder sur les mêmes tarifs que ceux qui figurent au chapitre 5.5.1. La pratique a par ailleurs montré qu'il est particulièrement important d'exiger un dépôt. Les détails seront encore précisés dans le cadre du projet pilote. En tout état de cause, les

coûts d'exploitation découlent avant tout des travaux de déblaiement et de nettoyage. A Domat / Ems, les coûts annuels non couverts se montent à quelque 6500 francs par année (dont 3000 fr. pris en charge par le canton des Grisons).

5.5.3 Aire de stationnement

Dans le cas d'une aire de stationnement, les gens du voyage versent généralement un loyer mensuel calculé en fonction de la surface (à Bienne, par exemple, le loyer mensuel moyen est de 0,60 fr./m², plus 5 à 20 fr. de charges pour les déchets et l'électricité). Les communes de Bienne et de Belp, interrogées à ce sujet, indiquent que les loyers perçus couvrent les coûts d'exploitation. Le cas échéant, les prestations d'aide sociale à fournir sont portées à la répartition des charges dans le canton de Berne. Ces coûts ne sont donc pas supportés par les seules communes concernées, mais sont répartis entre toutes les communes.

6 Répartition des tâches dans le canton de Berne (conception directrice)

En matière d'aménagement du territoire ainsi que de réalisation et d'exploitation d'aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage, le canton de Berne vise la répartition des tâches ci-après.

Elle est valable aussi bien pour les aires de séjour que pour les aires de transit. Dans le cas d'aires de transit destinées aux gens du voyage étrangers toutefois, le canton se réserve la possibilité de procéder à des adaptations en fonction des expériences faites dans le cadre du projet pilote.

Le canton

- désigne dans son plan directeur les emplacements des aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage ou les régions devant être dotées de telles aires; pour ce faire, il travaille en étroite collaboration avec les communes et les régions concernées, et examine en premier lieu l'affectation de périmètres appartenant aux pouvoirs publics;
- réalise les aires de séjour et de transit en étroite collaboration avec les communes concernées;
- supporte les coûts de réalisation;
- règle la prise en charge des coûts induits non couverts dans une convention de prestations passée avec chaque commune concernée;
- attribue le thème des gens du voyage à une Direction ou à un service qui servira d'interlocuteur aux communes et assurera les tâches de coordination.

Les communes concernées

- garantissent les aires de séjour et de transit dans leurs plans d'aménagement local;
- exploitent les aires de séjour et de transit et assurent le suivi, les entretiennent et surveillent le maintien de l'ordre public.

Les gens du voyage

- versent des loyers couvrant les coûts;
- maintiennent la propreté des aires de séjour et de transit.

La «Radgenossenschaft der Landstrasse» et la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» jouent le rôle d'intermédiaires en cas de problème.

Le canton et les communes ayant réalisé des aires de séjour et de transit passent ensemble des conventions de prestations fixant leurs tâches respectives.