



PLANS SECTORIELS ET CONCEPTIONS

PROJET
Rapport explicatif
Conception Aires de transit

Base de la Confédération en vue de la planification
d'aires d'accueil pour gens du voyage étrangers

PROJET

Les conceptions et plans sectoriels au sens de l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) constituent les principaux instruments d'aménagement dont dispose la Confédération. Ils lui permettent non seulement de satisfaire à l'exigence légale de planification et de coordination de ses activités à incidence spatiale, mais également de mieux répondre aux problèmes de plus en plus complexes qui se posent dans le cadre de la réalisation des tâches fédérales ayant des effets sur l'organisation du territoire. Dans le cadre de ses conceptions et plans sectoriels, la Confédération montre comment elle prévoit d'accomplir ses tâches ayant un impact sur le territoire dans un domaine sectoriel ou thématique et précise notamment les objectifs qu'elle poursuit, les conditions ou exigences à respecter et comment elle entend agir selon le contexte. Elaborés sur la base d'un étroit partenariat entre les autorités fédérales et cantonales, ces instruments contribuent à une meilleure harmonisation des efforts des autorités de tous niveaux en matière d'aménagement du territoire.

PROJET

Table des matières

1	Facteurs à l'origine de la création de la Conception et déroulement de son élaboration	4
1.1	Facteurs à l'origine de la création de la Conception Aires de transit	4
1.2	Déroulement des travaux	5
1.3	Eventuelles adaptations de la Conception.....	6
1.4	Suivi de la mise en œuvre	6
2	Commentaires sur les objectifs, les idées directrices et les principes généraux de planification	7
2.1	Objectifs stratégiques.....	7
2.2	Idées directrices en matière de collaboration	8
2.3	Principes de planification.....	10
3	Commentaires sur la détermination des besoins en places de stationnement et sur leur répartition dans les régions de planification supracantoniales	12
4	Commentaires sur les mesures et les recommandations	17
4.1	Mesures de la Confédération	17
4.2	Recommandations pour la mise en œuvre de la Conception par les cantons	19
5	Commentaires sur les processus de planification des aires de transit	23
	Liste des abréviations.....	24
	Définitions.....	25
	Bibliographie	27
	Bases légales au niveau fédéral	27

1 Facteurs à l'origine de la création de la Conception et déroulement de son élaboration

1.1 Facteurs à l'origine de la création de la Conception Aires de transit

Chaque année, des gens du voyage étrangers séjournent en Suisse du printemps à l'automne. De grands convois, principalement de Roms, mais également de Manouches et de Yéniches étrangers, en provenance essentiellement d'Allemagne, de France et d'Italie, viennent en Suisse en quête de travail et s'y installent avec leurs caravanes pour plusieurs semaines. La Suisse n'est actuellement pas suffisamment préparée à la présence de ces personnes. Elle n'a en particulier pas assez d'aires d'accueil à leur offrir. Les rares aires de transit prévues pour les gens du voyage étrangers sont surchargées et ne sont en partie pas garanties dans le droit de l'aménagement du territoire. Le manque d'aires d'accueil officielles constaté dans différentes régions conduit à des occupations de terrains indésirables qui obligent les autorités à déployer d'importants moyens et qui sont mal tolérées par la population locale. Le manque d'emplacements accroît la pression sur les Yéniches et les Manouches suisses qui sont eux aussi sur les routes pendant les mois d'été pour vaquer à leurs occupations professionnelles. Cette situation insatisfaisante appelle des remèdes qui passent par une coordination suprarégionale.

Contexte international et intérêt national

La Suisse est tenue par divers traités internationaux sur la protection des minorités et les droits humains, sociaux et culturels à créer les conditions requises pour permettre aux Yéniches, aux Manouches et aux Roms de mener une vie correspondant à leur culture nomade.

Le 21 octobre 1998, la Suisse a ratifié la Convention-cadre du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1). Les Yéniches et les Manouches suisses font partie des minorités reconnues au sens de cette convention-cadre. A intervalles réguliers, la Suisse (Confédération et cantons) rend compte au Conseil de l'Europe de la mise en œuvre de la convention-cadre, et des experts indépendants examinent la situation par des visites sur place. Le manque d'aires d'accueil est un grief récurrent. Or ces aires sont indispensables à la perpétuation du mode de vie nomade fondé sur une culture et une tradition séculaires. Les instances de contrôle d'autres conventions internationales de protection des droits humains, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (RS 0.103.1), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS 0.104), rappellent également à la Suisse les engagements pris de donner aux minorités la possibilité de vivre selon leurs coutumes et leur culture. Le Tribunal fédéral fait le même constat. Son arrêt du 28 mars 2003 (ATF 129 II 321/2003) reconnaît aux gens du voyage le droit de disposer d'un nombre approprié d'aires d'accueil en précisant que ces aires doivent être prévues dans l'aménagement du territoire et garanties par les instruments juridiques correspondants. L'arrêt du Tribunal fédéral du 13 février 2019 (1C_188/2018) confirme que la création d'aires d'accueil destinées à accueillir spécialement les gens du voyage étrangers correspond à un intérêt public.

La création d'aires d'accueil pour gens du voyage participe de la préservation de traditions séculaires, renforce la diversité culturelle de la Suisse et honore les engagements internationaux de notre pays en matière de droits de l'homme ; c'est une tâche d'intérêt national qui requiert l'engagement de la Confédération et des cantons.

Gens du voyage suisses et gens du voyage étrangers

Les groupes de gens du voyage étrangers ont besoin de grands emplacements situés à proximité des axes de transit et dotés d'infrastructures simples alors que les Yéniches et les Manouches suisses se déplacent plutôt en petits groupes et ont d'autres exigences en matière d'infrastructures. Selon la pratique établie, de petites aires réservées à leur seul usage conviennent mieux aux besoins des gens du voyage suisses. Dans son arrêt du 13 février 2019 (ATF 1 C.188/2018), le Tribunal fédéral a confirmé qu'il est légitime de créer des emplacements séparés, à condition qu'il y ait un nombre suffisant d'aires d'accueil pour les deux groupes de minorités.

Facteurs à l'origine de l'élaboration de la Conception Aires de transit

En décembre 2016, lors d'une réunion entre le conseiller fédéral Alain Berset et divers représentants de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), il a été décidé que la question de la répartition sur le territoire des aires de transit et celle de l'attribution des compétences de créer et gérer ces aires devaient être traitées dans le cadre d'une conception nationale. Par décision du Conseil fédéral du 21 décembre 2016, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a été chargé d'élaborer en collaboration avec les offices fédéraux compétents et les conférences intercantionales concernées une Conception fondée sur l'article 13 de la loi sur l'aménagement du territoire.

La Conception permet à la Confédération et aux cantons de définir les responsabilités et les processus, assure la coordination intercantonale et devrait contribuer à remédier à la pénurie d'aires de transit par une action commune.

1.2 Déroulement des travaux

Les travaux d'élaboration de la Conception « Aires de transit » ont commencé en 2018 sous l'égide de l'Office fédéral de la culture (OFC). La première étape a été de constituer un groupe de suivi politique, qui regroupait cinq conseillères et conseillers d'Etat des cantons de Berne, Neuchâtel, Thurgovie, Vaud et Zurich désignés par la DTAP ainsi que des représentantes et représentants de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), de l'Office fédéral des routes (OFROU) et d'armasuisse Immobilier.

Un groupe de suivi technique était chargé d'accompagner les travaux. Y siégeaient les responsables des dossiers des cinq cantons représentés dans le groupe de pilotage ainsi que des offices fédéraux concernés. Les préoccupations des minorités étaient relayées par la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses. L'Association suisse pour l'aménagement du territoire EspaceSuisse a apporté son expertise technique pour le travail conceptuel, assumé pour l'essentiel par l'OFC et l'ARE.

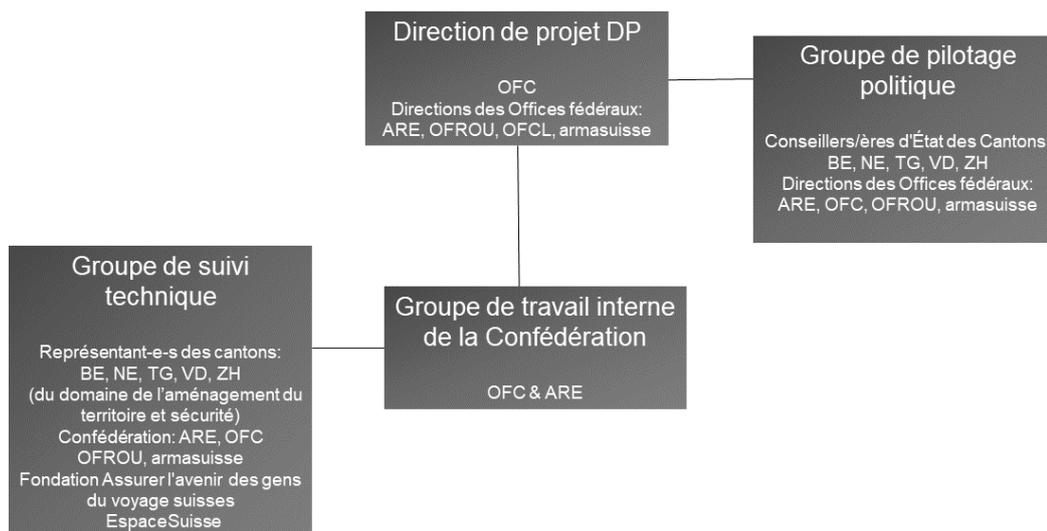


Figure 1 : Organigramme Organisation du projet

Il n'y a pas eu de coopération systématique avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins. Cela s'explique par le fait que la Conception ne contient aucun projet concret ayant des incidences territoriales dans ces régions. Pour la même raison, il n'y a pas non plus eu de coopération formelle avec des personnes de droit public ou de droit privé (art. 18 OAT).

Le processus de consultation des cantons et de participation de la population s'est déroulé en printemps 2024 (art. 19 OAT). Parallèlement à la consultation, la DTAP et la CCDJP ont été directement associées au processus. La Conception a été adaptée sur la base des résultats de la consultation et de la participation de la population – qui sont résumés dans un document séparé – avant d'être soumise aux cantons pour avis au XX trimestre 20xx, conformément à l'art. 20 OAT. *[Ne sera complété qu'après la consultation]*

1.3 Eventuelles adaptations de la Conception

« Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une solution dans l'ensemble meilleure », les conceptions sont réexaminées, et adaptées si nécessaire (art. 17, al. 4, OAT.) Une révision de la Conception Aires de transit est en principe prévue tous les dix ans environ. Cela correspond à la période prévue pour la révision totale du plan directeur et l'on peut supposer qu'au cours de cette période d'importants changements seront intervenus par rapport à la situation initiale. Si la situation devait évoluer plus rapidement, des adaptations pourraient avoir lieu plus tôt.

1.4 Suivi de la mise en œuvre

A côté des examens périodiques en vue d'éventuelles adaptations de la Conception, la Confédération instituera également un suivi de la création et de la mise en exploitation des aires de transit dont la réalisation est inscrite dans la Conception (cf. mesure M4). A cette fin, des informations sur l'état d'avancement de la planification et de la construction des aires de transit seront collectées et régulièrement mises à jour. Cela garantira un bon échange d'informations entre les cantons et entre ceux-ci et la Confédération. Cette dernière sera en contact avec les sept régions de planification (ch. 2.2, L2 et ch. 3) et elle accompagnera si nécessaire le processus de planification et de création d'aires de transit.

L'OFC se chargera de coordonner le suivi. Il est prévu d'organiser tous les deux ans une séance commune avec tous les représentants et représentantes des différentes régions de planification afin d'échanger des expériences et des informations. Sur la base de cet échange, l'OFC rédigera un rapport à l'intention du Conseil fédéral et informera la DTAP et la CCDJP.

2 Commentaires sur les objectifs, les idées directrices et les principes généraux de planification

Le but de la Conception est de déterminer le besoin en aires de transit en Suisse, de coordonner les intérêts de la Confédération et ceux des cantons, de garantir un nombre d'aires suffisant et de définir les principes régissant la construction et l'exploitation des aires de transit. La Conception contient des principes de planification, des mesures et des recommandations et elle définit les besoins en aires de transit par région.

2.1 Objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques de la Conception Aires de transit définissent les valeurs limites et les conditions-cadres régissant la planification des aires de transit. Ils découlent des stratégies directrices de la Confédération et de la législation fédérale.

Z1 La Confédération et les cantons coordonnent la création et l'existence à long terme d'un nombre suffisant d'aires de transit appropriées pour gens du voyage étrangers. Ils se fondent à cet effet sur les procédures et les instruments d'aménagement du territoire correspondants.

La Conception doit contribuer à garantir l'existence à long terme des nouvelles aires et des aires existantes, y compris celles qui n'ont encore actuellement qu'un statut provisoire ; elle doit faire en sorte que toute aire appelée à fermer soit remplacée par une autre aire d'une capacité équivalente.

On entend par garantie de l'existence à long une planification en bonne et due forme dans le plan directeur cantonal. Par ailleurs, les plans d'affectation doivent être adaptés de manière à pouvoir affecter durablement, en liant les propriétaires, les sites appropriés pour l'aménagement d'aires de transit définis dans le plan directeur et à permettre la réalisation des constructions et des installations nécessaires.

La Confédération et les cantons s'appuient pour ce faire sur les procédures et les instruments d'aménagement du territoire existants (plan directeur cantonal, plans d'affectation cantonaux ou communaux, plans d'affectation spéciaux, autorisations de construire).

Z2 La planification d'aires de transit est coordonnée et réalisée par-delà les frontières cantonales et nationales. Les intérêts des cantons sont coordonnés entre eux et avec ceux de la Confédération

Comme il n'y a pas besoin d'une aire de transit dans chaque canton, un accord entre les cantons est nécessaire pour coordonner les aires de transit et répartir les tâches. D'où la constitution de régions de planification (cf. chapitre 3)

Etendre la coordination par-delà les frontières nationales permet de tenir compte de l'évolution de la situation dans les pays voisins et de thématiser d'éventuelles difficultés. Ce travail de coordination s'effectue dans le cadre des instruments existants. En règle générale, ces échanges relèvent directement des régions de planification concernées. Ils s'inscrivent en outre

dans les objectifs de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo ; RS 0.814.06), qui dispose que les parties s'engagent à coordonner leurs activités avec les pays voisins dans les projets transfrontières.

Z3 La planification, la construction et le financement de nouvelles aires de transit reposent sur les idées directrices en matière de collaboration définies dans la Conception et sur les besoins des gens du voyage.

La coopération comprend notamment la répartition des tâches liées à la planification, à la création et au financement des aires. Du côté de la Confédération, l'OFROU, armasuisse Immobilier et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) ainsi que certaines entreprises liées à la Confédération ont un rôle important à jouer en tant que propriétaires de terrains.

Au niveau cantonal, des services ou des personnes sont spécialement chargés de traiter les questions concernant les gens du voyage. La Confédération et les cantons désignent les services et les personnes à qui s'adresser dans le cadre de la mise en œuvre de la Conception.

2.2 Idées directrices en matière de collaboration

Les idées directrices complètent les objectifs stratégiques en définissant les rôles de la Confédération, des cantons et d'autres parties prenantes dans la mise en œuvre de la Conception.

L1 La Confédération recense et détermine, d'entente avec les cantons, les besoins en aires de transit pour gens du voyage étrangers à l'échelle nationale.

Les besoins en places de stationnement à l'échelle suisse sont illustrés au chapitre 3. Les chiffres se basent principalement sur le rapport de situation de 2021. Les cantons ont été associés au recensement des besoins : par une présence, d'une part, dans le groupe de pilotage politique et, d'autre part, dans le groupe de suivi technique, dans lequel cinq cantons avaient des représentants¹. Par ailleurs, les cantons ont, comme l'ensemble de la population, la possibilité d'exprimer leur avis sur les besoins dans le cadre de la consultation et de la participation publique prévues par l'article 19 de l'OAT. Les besoins sont périodiquement réexaminés et adaptés si nécessaire.

L2 D'entente avec les cantons, la Confédération délimite des « régions de planification » supracantoniales et détermine le nombre de places de stationnement à créer dans chacune de ces régions.

Les régions de planification sont énumérées au chapitre 3 de la Conception. Une région peut englober plusieurs cantons ou se limiter à un seul. La délimitation se base sur les formes de coopération existant dans d'autres domaines, celui de l'asile par exemple. Des considérations géographiques telles que l'existence d'axes de transit communs ou de frontières communes avec l'étranger sont également prises en compte pour la définition des régions de planification.

L3 Les régions de planification s'organisent sous une forme appropriée qui leur permette de coordonner la planification de nouvelles aires de transit. La Confédération soutient les régions de planification si nécessaire.

Les cantons s'organisent sous une forme appropriée au sein de la région de planification et ils désignent la ou les personnes chargées des contacts avec la Confédération. Un groupe de travail sera institué, avec pour mission de définir les besoins, de rechercher des sites appropriés et d'accompagner la planification et la construction des aires de transit. Chaque canton

¹ Berne, Neuchâtel, Thurgovie, Vaud et Zurich.

concerné aura une représentante ou un représentant dans ce groupe de travail. Si nécessaire, il peut également être fait appel à des spécialistes de la Confédération.

L4 La Confédération définit des exigences de base en matière d'aménagement du territoire (cf. P2) pour la construction d'aires de transit.

Ces exigences sont détaillées dans les principes de planification.

L5 En fonction des besoins identifiés d'entente avec la Confédération (cf. L1) et du nombre de places de stationnement à créer par région de planification (cf. L2), les cantons inscrivent dans leur plan directeur des sites appropriés à la construction d'aires de transit et ils assurent la coordination territoriale de ces dernières. A cet effet, ils adaptent le plan directeur à la première occasion venue.

La Conception n'impose pas de délais quant à l'adaptation des plans directeurs cantonaux. Mais le manque criant d'aires d'accueil impose une mise en œuvre aussi rapide que possible des objectifs fixés dans la Conception. Les cantons sont donc tenus de créer les bases de planification d'aires de transit à l'occasion de la prochaine révision partielle de leur plan directeur, en particulier si des synergies et des recoupements thématiques sont possibles, ou, au plus tard, lors de la prochaine révision totale de ce plan.

Les emplacements des aires de transit seront décrits et cartographiés dans le plan directeur. Pour ce faire, la coordination territoriale des projets est assurée et une pesée des intérêts est effectuée. Les principes de planification P1 et P2 doivent être pris en compte. Le plan directeur définira également la répartition des tâches entre le canton et les communes et fixera les délais de création des aires.

Lors de l'approbation des plans directeurs, l'ARE veillera à ce que la question des aires de transit soit prise en compte et que le contenu des plans directeurs soit coordonné dans les régions de planification. Si un plan directeur ne prend pas en compte ces exigences, l'ARE peut refuser d'approuver le chapitre concerné.

L6 La Confédération soutient les cantons dans la planification des aires de transit. Ce soutien comprend notamment la recherche de sites appropriés au niveau supracantonal, la mise à disposition de bases de données et d'informations sur les conditions d'utilisation des parcelles disponibles dont elle est propriétaire ainsi que des activités de suivi et de coordination du processus de planification.

Si nécessaire, l'ARE met à la disposition des cantons une banque de données des parcelles potentiellement intéressantes de l'OFROU, de l'OFCL, d'armasuisse et, le cas échéant, d'entreprises liées à la Confédération. Cette banque de données se base sur les géodonnées fournies périodiquement par les offices fédéraux.

Si nécessaire, la Confédération peut assumer un rôle de coordination et d'intermédiaire au niveau d'une région de planification et entre ces régions.

La Confédération documente les progrès réalisés dans la recherche et la création d'aires de transit dans les cantons ou les régions de planification et elle informe tous les deux ans la DTAP et la CCDJP sur la mise en œuvre de la Conception (cf. 1.4).

L7 En plus des exigences en matière d'aménagement du territoire (cf. P2), la Confédération élabore un manuel précisant les exigences techniques minimales auxquelles doit satisfaire une aire de transit. Celles-ci ont trait notamment à l'infrastructure des aires.

Les emplacements doivent être fonctionnels et dotés d'une infrastructure simple et solide. Les exigences techniques minimales concernent l'infrastructure et la sécurité.

Les exigences et les bonnes pratiques pour la construction et l'exploitation d'aires de transit sont documentés dans un manuel élaboré sur mandat de la Confédération (voir M5).

L8 L'exploitation d'une aire de transit relève de la compétence du canton dans lequel l'aire est située et elle est régie par un règlement d'exploitation. Le canton est responsable de l'entretien de l'aire de transit.

Le canton est en principe responsable de l'organisation de l'exploitation de l'aire. Il peut toutefois également déléguer cette tâche, à des communes par exemple. Les cantons faisant partie d'une région de planification peuvent également instituer une unité d'exploitation commune ou mandater une entreprise. L'objectif est que les taxes couvrent, dans la mesure du possible, les coûts d'exploitation, cf. commentaires relatifs à la recommandation E9. Afin de garantir une utilisation tout au long de l'année, les aires de transit peuvent être mises à disposition à d'autres fins en hiver.

L9 Les coûts de construction et les frais d'exploitation d'aires de transit non couverts par les taxes sont assumés conjointement et de façon appropriée par les cantons – au niveau de la région de planification.

Il est possible de créer des mécanismes de financement appropriés (p. ex. un fonds) afin de répartir équitablement la charge financière entre les cantons au sein d'une région de planification. Les cantons appartenant à la région de planification décident conjointement de la création, du financement et de la réglementation de ces mécanismes de compensation financière. Les ressources du fonds peuvent être utilisées, par exemple, pour la création de nouvelles aires, pour couvrir les frais d'exploitation ou d'éventuels déficits d'exploitation ou pour des travaux de rénovation.

L10 Les cantons planifient et exploitent les aires de transit en tenant compte des préoccupations et des intérêts des gens du voyage étrangers.

L'expérience a montré qu'il est essentiel de planifier les aires de transit en étroite collaboration avec les futurs utilisateurs. Cela évite de passer à côté des besoins des gens du voyage étrangers et de créer des aires non fréquentées ou qui risqueraient d'être l'objet de négligences. Il est important de consulter les organisations représentant les minorités, particulièrement dans la phase de planification des infrastructures (installations sanitaires p. ex.) et d'élaboration du règlement d'exploitation. La fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses peut être sollicitée soit pour participer directement au processus soit, dans la mesure du possible, pour établir les contacts avec les gens du voyage étrangers.

2.3 Principes de planification

Les principes de planification, qui découlent de la législation fédérale, et en particulier des dispositions sur l'aménagement du territoire, servent à déterminer les conditions-cadres régissant la planification des aires de transit.

Les principes de planification indiquent notamment quels sont les aspects du droit fédéral auxquels il faut particulièrement veiller lors de la planification. Ils fournissent en outre des points de référence pour certaines demandes formulées dans le cadre de la coopération avec les organisations des Yéniches, des Sinti et des Roms et la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses telle que la prévoit l'art. 18 OAT.

P1 Les cantons assurent la coordination territoriale des aires de transit dans le cadre d'une pesée générale des intérêts en tenant compte des objectifs et des principes de la loi sur l'aménagement du territoire ainsi que des autres dispositions du droit fédéral et du droit cantonal.

L'offre d'aires de transit correspond à un intérêt national qui se fonde sur le droit international public et les conventions de protection des minorités. La réservation dans l'aménagement du territoire de terrains destinés à accueillir les gens du voyage part du constat avéré qu'il existe un besoin correspondant au niveau régional ou local. Il s'agit sur cette base de procéder à une pesée générale des intérêts et à une évaluation du site. Sont particulièrement à prendre en compte les principes et les dispositions d'aménagement du territoire, ce qui implique par exemple de préserver le paysage, de réserver à l'agriculture les bonnes terres cultivables (cf. également les commentaires sur P2), d'optimiser l'utilisation des friches dans les zones à bâtir, de prévenir les disparités choquantes et les effets défavorables que l'implantation de constructions et d'installations d'intérêt public pourrait avoir sur le milieu naturel, la population et l'économie (art.3 LAT).

Les cantons peuvent procéder à un changement d'affectation de zones à bâtir existantes (de friches industrielles par exemple) pour y créer des aires de transit et ils peuvent également créer de telles aires dans des zones affectées à des bâtiments ou installations publiques. Des aires de transit peuvent également être aménagées dans les zones mixtes d'habitation et d'activité. Des exceptions peuvent être accordées pour les aires de transit temporaires dont la construction contreviendrait aux dispositions sur les zones (cf. art 23 LAT et droit cantonal correspondant).

P2 Les aires de transit doivent satisfaire aux exigences suivantes en matière d'aménagement du territoire :

- i) besoin avéré dans la région ;
- ii) bon raccordement au réseau de transport ;
- iii) respect des principes généraux d'aménagement du territoire, en particulier en ce qui concerne la proximité d'une zone à bâtir existante ou la présence d'infrastructures bien desservies ;
- iv) utilisation économe des terres cultivables, notamment des surfaces d'assolement (SDA).

Les régions de planification concrétisent sur leur territoire le besoin défini dans la conception (i). Elles tiennent compte des axes routiers et de la demande locale en places de stationnement.

Le choix d'un emplacement adéquat est tout à fait essentiel au bon fonctionnement d'une aire de transit. Un accès aisé aux grands axes routiers revêt une importance capitale (ii). Lors de la planification, il faut en outre tenir compte des intérêts de la Confédération qui pourraient être concernés. Conformément au principe de la séparation entre parties constructibles et non constructibles (art. 1 LAT), les aires de transit doivent en principe être créées dans les zones à bâtir. Si cela n'est pas possible, l'aire peut être aménagée dans une zone non constructible, conformément à l'art. 18 LAT, pour autant que celle-ci soit si possible immédiatement adjacente à une zone à bâtir existante. Si cela n'est pas possible non plus, des emplacements adjacents à des infrastructures bien desservies sont également considérés comme appropriés (iii). On peut penser, par exemple, à des aires de repos le long des autoroutes, des sites industriels, des hangars, des installations de production d'énergie ou des installations militaires. La conformité à l'affectation de la zone doit être garantie. Il faudra en principe pour cela prévoir des zones spéciales selon l'art. 18 LAT. Comme ces endroits peuvent être très exposés au bruit, il faut veiller à ce que les exigences de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) soient respectées en s'assurant par exemple que des mesures de réduction du bruit sont appliquées.

S'il n'existe pas d'alternative à une réalisation sur des surfaces d'assolement (SDA), le principe selon lequel les SDA doivent être protégées autant que possible est également applicable à la planification des aires de transit (iv). Pour pouvoir créer une aire de transit sur une SDA, il faut un besoin avéré et une optimisation des surfaces demandées. Il faut en plus procéder à une pesée générale des intérêts et à un examen minutieux d'autres sites qui pourraient entrer en ligne de compte. Conformément à l'art. 75, al. 1, Cst., à l'art. 3, al. 2, let. a, LAT, à l'art. 30, al. 2, OAT, et au plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) du 8 mai 2020, il faut garantir que suffisamment de bonnes terres cultivables et la surface minimale d'assolement prévue par le Plan sectoriel des surfaces d'assolement soient durablement préservés. Lors de la compensation des SDA occupées, il faut tenir compte du plan sectoriel des SDA et des éventuelles dispositions cantonales en la matière.

P3 Si une aire de transit existante répondant à un besoin avéré est fermée, les régions de planification s'efforcent de créer ensemble un site de remplacement dans la même région.

Si une aire de transit existante est supprimée, elle doit être remplacée sans délai dans la région de planification concernée. La Confédération peut, si nécessaire, soutenir la région de planification dans la recherche d'un emplacement (par analogie avec L6).

La planification d'une aire de remplacement s'opère de la même façon que celle d'une nouvelle aire et doit être également intégrée dans le plan directeur cantonal. Le plan directeur doit être adapté à la première occasion venue (ch. 2.2, L5).

3 Commentaires sur la détermination des besoins en places de stationnement et sur leur répartition dans les régions de planification supracantoniales

Le nombre de places de stationnement nécessaires par région a été déterminé en concertation avec les cantons. L'évaluation se fonde en particulier sur le Rapport 2021 de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses² et sur une enquête de fin 2018 menée par l'OFC auprès de l'ensemble des cantons ainsi que sur le rapport « Roms nomades en Suisse » de 2017. Le groupe de pilotage politique et le groupe de suivi technique ont également apporté une contribution importante à une évaluation réaliste des besoins.

On estime aujourd'hui que le nombre de caravanes de Roms nomades étrangers présentes pendant la saison des voyages se situe entre 400 et 600. En juillet et en août, il arrive que ce nombre dépasse le millier.

En 2006 déjà, le Conseil fédéral estimait dans son rapport³ qu'il était nécessaire de créer dix aires de transit supplémentaires. A l'époque, il n'y avait en effet qu'une seule aire réservée exclusivement aux gens du voyage étrangers. Les sept aires actuelles⁴ sont pour certaines de très petites dimensions et en partie partagées par des gens du voyage étrangers et des gens du voyage suisses. En outre, ces sept aires comprennent à la fois les aires qui ne sont pas garanties dans le droit de l'aménagement du territoire et celles qui ne sont exploitées que pour une durée limitée de temps. Les aires réservées exclusivement aux gens du voyage étrangers et garanties dans le droit de l'aménagement du territoire ne sont actuellement qu'au nombre de trois.

La publication « Aires d'accueil pour les Yéniches, Sinti et Roms. Cadre juridique et principes d'aménagement du territoire applicables aux aires d'accueil » (Territoire & Environnement. Les dossiers du développement territorial, février 1/2019) estime qu'il faut plus de dix aires le long des grands axes de transit. Le rapport de 2021 de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses précise pour la première fois dans quelles régions la création d'aires de transit supplémentaires est nécessaire. Il estime qu'il faudrait créer au total 10 nouvelles aires, soit entre 200 à 400 places de stationnement. Cette analyse a été effectuée sur la base des données de 2020. Sept aires de transit étaient alors en service, offrant un total de 220 places de stationnement. La présente conception s'appuie sur ce rapport, mais elle se réfère essentiellement à la limite inférieure des besoins estimés.

Etant donné que la Conception porte non seulement sur la création de nouvelles aires mais

² Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses : Aires d'accueil pour les Yéniches, Sintés et Roms nomades en Suisse. Rapport 2021.

³ Rapport du Conseil fédéral du 18 octobre 2006 sur la situation des gens du voyage en Suisse, Partie II, Création d'aires de séjour et de transit pour les gens du voyage : possibilités d'action de la Confédération, p. 43.

⁴ Etat en 2020

aussi sur le maintien du parc existant, le besoin est évalué dans sa totalité indépendamment des aires déjà existantes. Ainsi, la Conception ne mentionne pas les aires existantes, ce qui évitera de devoir régulièrement l'adapter.

Les aires existantes sont indiquées sur le portail www.map.geo.admin.ch, qui est régulièrement mis à jour : <https://s.geo.admin.ch/a18b602bc8>

Le calcul de la taille des différentes aires est en principe l'affaire des régions de planification. Celles-ci peuvent déterminer, en fonction des conditions données sur place, comment elles entendent atteindre le nombre de places de stationnement visé. Il est important de noter qu'il convient si possible de créer également des grandes aires de plus de 50 places, surtout dans les régions de planification où les besoins sont importants. De telles aires présentent l'avantage de pouvoir accueillir de grands groupes, ce qui peut contribuer à améliorer la situation à l'échelle de la région entière et à réduire tendanciuellement le coût par place de stationnement. Par contre, les grandes aires sont plus difficiles à réaliser et à exploiter. Il est en effet plus aisé de trouver des sites pouvant accueillir entre 20 et 50 caravanes. Revers de la médaille : les aires de petite dimension coûtent comparativement plus cher par emplacement et elles nécessitent un travail de planification plus important.

Commentaires sur les besoins par région de planification

On trouvera ci-dessous un aperçu de la situation actuelle (2023) et des besoins en aires de transit dans les différentes régions de planification.

« Ouest du Plateau » (BE, NE, FR, JU)

Pendant la belle saison, de nombreux gens du voyage se déplacent dans la région des Trois-Lacs. L'autoroute A16 (Transjurane) fait alors office d'axe de transit central entre la Suisse et la France. Les convois se dirigent ensuite en direction de Fribourg en empruntant l'autoroute A12.

Situation actuelle en matière d'aires de transit

Les cantons de Berne (Wileroltigen), de Neuchâtel (Val-de-Ruz) et de Fribourg (Sâles) sont chacun dotés d'une aire de transit. L'aire provisoire de Wileroltigen a été créée pour calmer la situation en attendant la construction de l'aire prévue à cet emplacement. L'aire du canton de Neuchâtel a elle aussi un statut provisoire. Au total, 110 places de stationnement sont mises à disposition dans ces cantons.

Besoins

La situation actuelle montre que les aires existantes ne suffisent pas à couvrir les besoins et, souvent, ne permettent pas la circulation des gens du voyage. Les aires provisoires, qui ne sont pas dotées des infrastructures appropriées, entraînent une augmentation des coûts pour les cantons. On estime qu'au total 140 à 160 places de stationnement sont nécessaires pour la région, ce qui nécessiterait de créer au moins une aire de transit supplémentaire – pour autant que les aires provisoires soient remplacées ou pérennisées.

« Arc lémanique » (VD, VS, GE)

Pour les gens du voyage européens, les axes menant en France (autoroute A1 via Genève) et en Italie (A21 via le Grand-Saint-Bernard) sont traditionnellement d'importants itinéraires de transit.

Situation actuelle en matière d'aires de transit

Il existe actuellement une aire de transit dans le canton de Vaud, à Rennaz, et une dans le canton du Valais, à Martigny ; elles totalisent 82 places de stationnement. Les deux aires sont presque toujours complètement occupées, voire surchargées, ce qui ne permet pas de rotation.

Besoins

La demande en places de stationnement autour du lac Léman et jusqu'en Bas-Valais est forte. Dans la région de Genève, les gens du voyage étrangers n'ont aucune possibilité de faire halte. Les besoins pour l'ensemble de la région se situent entre 110 et 130 places de stationnement et ces besoins se font particulièrement sentir dans la région de Genève où une offre devrait être à disposition. A l'avenir, on aurait donc besoin au total de quatre aires de transit.

« Nord-ouest de la Suisse » (BS, BL, SO)

Depuis longtemps, de nombreux gens du voyage étrangers se rendent dans cette région limitrophe de l'Allemagne et de la France (Alsace). Certains d'entre eux trouvent des places de stationnement dans les pays voisins, ce qui détend légèrement la situation ; en Suisse, les aires de transit sont pourtant presque toujours saturées.

Situation actuelle en matière d'aires de transit

A Bâle, une aire d'accueil mixte met au maximum 10 places de stationnement à la disposition des gens du voyage étrangers. Celle-ci ne peut pas être comptée comme une aire de transit à part entière en raison de son utilisation par différents groupes et de sa petite taille.

Besoins

La Conception estime que la région Bâle/Soleure a besoin de 30 à 40 places de stationnement, ce qui correspond à 1 ou 2 aires de transit au total.

« Suisse orientale » (SG, TG, AI, AR, GL)

Des gens du voyage en provenance d'Allemagne et d'Autriche se rendent dans la région en se concentrant autour du lac de Constance.

Situation actuelle en matière d'aires de transit

Il n'y a actuellement pas d'aires de transit en Suisse orientale. En l'absence d'aires d'accueil officielles, les haltes spontanées de groupes de gens du voyage étrangers sont devenues courantes à certains endroits.

Besoins

Les besoins sont reconnus et estimés à 20 à 30 places de stationnement. 1 à 2 aires de transit sont donc requises.

« Zurich - Argovie » (ZH, AG)

Densément peuplés, les cantons de Zurich et d'Argovie sont très attractifs pour les activités professionnelles des gens du voyage, qui s'y rendent régulièrement.

Situation actuelle en matière d'aires de transit

Dans le canton d'Argovie, à Kaiseraugst, une aire d'accueil mixte qui accueille des gens du voyage suisses et étrangers réserve à ces derniers 20 places de stationnement. Dans le canton de Zurich, il n'y a jusqu'ici aucune offre officielle pour les gens du voyage étrangers. Les groupes en transit s'organisent en passant des accords avec des propriétaires privés.

Besoins

Une aire de transit supplémentaire de 40 à 50 places de stationnement est requise dans la région pour répondre à la demande et pour réduire les coûts importants liés aux haltes spontanées.

« Suisse méridionale et du Sud-Est » (TI, GR)

Traditionnellement, des gens du voyage en provenance d'Italie traversent le Tessin avant de poursuivre leur route en direction du Nord, par le Saint-Gothard, ou des Grisons, par le San-Bernardino.

Situation actuelle en matière d'aires de transit

Actuellement, seul le canton des Grisons dispose d'une aire de transit, dotée de 15 places de stationnement, à Domat-Ems. Les gens du voyage étrangers n'ont aucune possibilité de faire halte dans le canton du Tessin.

Besoins

L'aire de transit des Grisons ne peut à elle seule couvrir les besoins de la région. Il faut en particulier qu'une aire d'accueil officielle soit aménagée au sud du Gothard, et 40 à 50 places de stationnement au total sont nécessaires pour l'ensemble de la Suisse méridionale et du Sud-Est.

« Suisse centrale » (LU, ZG, SZ, OW, NW, UR)

La Suisse centrale n'attire qu'un nombre relativement petit de gens du voyage étrangers, qui se concentrent dans les localités plus importantes à proximité du canton de Zurich et dans les régions situées le long des lacs.

Situation actuelle en matière d'aires de transit

La seule aire d'accueil se trouve à Cham (ZG) ; comprenant 15 places de stationnement, elle est accessible aux gens du voyage suisses et étrangers, mais elle n'est pas prise en compte en raison de sa faible capacité et de son affectation multiple.

Besoins

Les besoins sont estimés à 20 à 30 places de stationnement, ce qui correspond à une aire de transit. L'aire existante à Cham suffit à peine à couvrir les besoins, dans la mesure où elle est en partie également occupée par des gens du voyage suisses. Il faut examiner la possibilité d'élargir l'offre.

Besoins au total

Dans l'ensemble de la Suisse, on compte actuellement environ 220 places de stationnement, réparties sur 7 aires d'accueil auxquelles peuvent avoir accès les gens du voyage étrangers (sont comprises dans ce chiffre les aires provisoires). Cette offre devrait être complétée, pour viser entre 400 et 490 places. On estime qu'entre 14 et 18 aires de transit seraient nécessaires pour atteindre ce nombre. Par rapport à la situation actuelle de 2023, entre 180 et 270 nouvelles places de stationnement doivent donc être créées, ce qui correspond environ à 7 à 11 aires de transit supplémentaires. Le nombre exact des aires de transit dépend cependant des décisions des régions de planification, qui peuvent préférer créer des aires moins nombreuses, mais plus grandes, ou des aires plus petites, mais plus nombreuses.

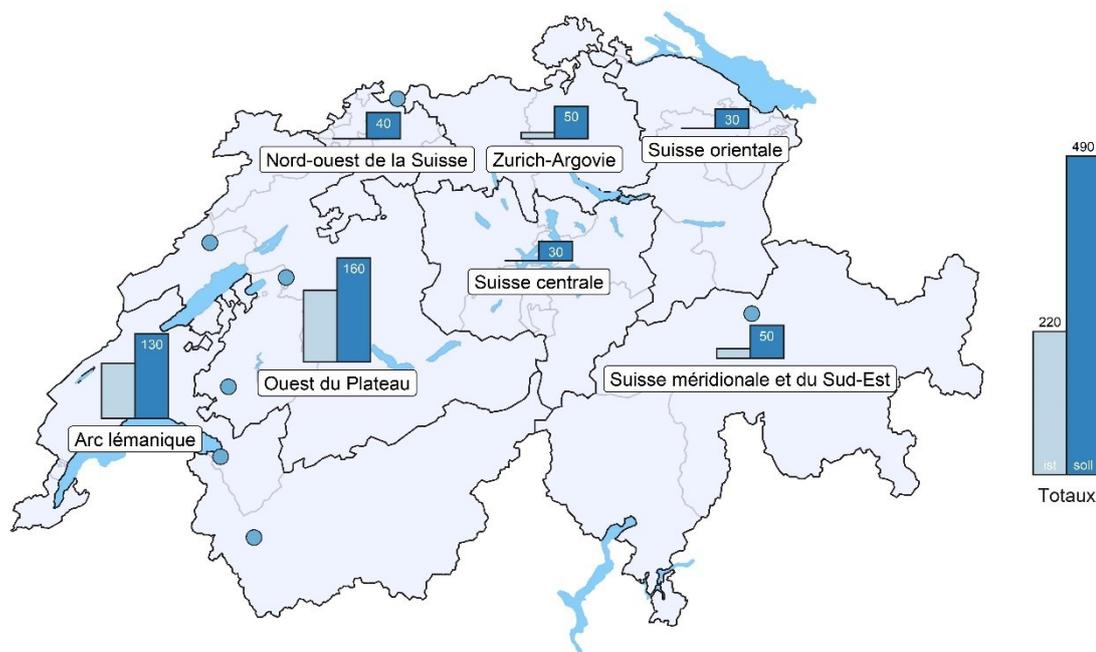


Figure 2 : situation visée selon la conception (en bleu foncé) et situation actuelle (en bleu clair) en matière de places de stationnement destinées aux gens du voyage étrangers dans les différentes régions de planification. Les points signalent les aires de transit existantes.
Source : OFC 2023.

4 Commentaires sur les mesures et les recommandations

4.1 Mesures de la Confédération

Les mesures ont force obligatoire pour les services fédéraux compétents (art. 22, al. 1, OAT).

Mesures en lien avec les objectifs et les idées directrices

M1 La Confédération examine la possibilité de mettre à disposition des parcelles lui appartenant qui seraient adaptées à la création d'aires de transit permanentes ou temporaires (cf. L1 et L6).

En tant que propriétaires fonciers, l'OFROU, armasuisse, l'OFCL et, le cas échéant, des entreprises liées à la Confédération examinent tous les trois ans (la première fois en 2025) si la Confédération a des terrains appropriés à mettre à disposition. Les offices communiquent les conditions d'utilisation de ces terrains, telles que leur disponibilité dans le temps, les infrastructures existantes et les conditions contractuelles. Peuvent entrer en ligne de compte des terrains militaires désaffectés, des relais et aires de repos désaffectés sur des axes routiers, des surfaces qui ne sont plus utilisées en lien avec des chantiers de l'OFROU, etc.

Services fédéraux compétents : ARE.

Autres services fédéraux concernés : OFROU, armasuisse Immobilier, OFCL, éventuellement des entreprises liées à la Confédération (CFF, la Poste, Swisscom, etc.)

M2 La Confédération veille à ce que les parcelles disponibles soient signalées dans une base de données et sur une carte régulièrement mises à jour et met ces dernières à la disposition des régions de planification et des cantons (cf. L1 et L6).

Sur la base des informations fournies par l'OFROU, armasuisse, l'OFCL et, le cas échéant, par les entreprises liées à la Confédération, l'ARE alimente une base de données avec les géodonnées correspondantes et met cette dernière à la disposition des régions de planification. Un canton ou une région de planification qui souhaite créer une aire d'accueil pour gens du voyage – suisses ou étrangers – sur un des sites recensés doit s'adresser au service fédéral compétent, qui lui expliquera les conditions d'utilisation du terrain. La cession en droit de superficie – avec ou sans intérêt – est privilégiée. Un échange de terrains ou une vente à la valeur de rendement sont également des solutions envisageables.

Service fédéral compétent : ARE

Autres services fédéraux concernés : OFROU, armasuisse Immobilier, OFCL, éventuellement des entreprises liées à la Confédération (CFF, la Poste, Swisscom, etc.)

M3 D'entente avec les cantons et en fonction des besoins, la Confédération crée les plateformes permettant de coordonner à l'échelle nationale la planification des nouvelles aires de transit (cf. L1 et L2 ainsi que P1 et P2).

Si nécessaire, la Confédération met en route un processus d'échange entre les régions de planification. Celui-ci peut permettre, par exemple, l'échange d'expériences dans le domaine de la planification et de l'exploitation des aires de transit. Ces échanges peuvent prendre la forme de tables rondes avec les responsables cantonaux ou de conférences nationales. La Confédération s'acquitte de cette tâche en étroite collaboration avec la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses.

Service fédéral compétent : OFC

Autres services fédéraux concernés : ARE

M4 La Confédération effectue un suivi régulier de la planification, de la création et de la gestion des aires de transit qui sont à créer conformément à la Conception (cf. L1) et elle examine dans quelle mesure les besoins en places de stationnement définis dans la Conception sont couverts. Un rapport est périodiquement rédigé à l'intention de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) compétentes en la matière.

A travers ses échanges avec les responsables des régions de planification, l'OFC est informé des processus en cours et il a une bonne vue d'ensemble du nombre d'aires de transit et de places de stationnement disponibles. Cet échange constitue la base du suivi de la mise en œuvre de la Conception et des progrès réalisés. La DTAP et la CCDJP sont informées tous les deux ans des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Conception. Les progrès réalisés dans la création d'aires de transit sont présentés tous les quatre ans dans le rapport adressé au Conseil fédéral sur la mise en œuvre du plan d'action « Yéniches, Manouches et Roms ».

La fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » publie tous les cinq ans un rapport faisant état de la situation. Chaque rapport contient un chapitre spécialement consacré à la situation des aires de transit.

Service fédéral compétent : OFC

Autres services fédéraux concernés : –

Autres mesures

M5 La Confédération élabore à l'intention des cantons ou des régions de planification un manuel précisant les principales exigences à observer en matière de construction et de gestion d'aires de transit, avec exemples à l'appui. Ce manuel sera mis à jour si nécessaire.

Les aires de transit sont souvent utilisées pour des séjours de plusieurs semaines et doivent donc être conçues pour répondre adéquatement aux besoins des utilisateurs en termes de taille, d'accès et d'équipement. D'un autre côté, il faut aussi veiller à ce que les installations soient dimensionnées de manière à économiser le sol. D'où l'importance de chercher le dialogue avec les organisations des Yéniches, des Sinti et des Roms et avec la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses.

Le manuel expose les exigences techniques et rassemble les expériences de bonnes pratiques faites par les cantons pour les projets de création et de gestion d'aires de transit. Outre les exigences à observer en matière de construction (équipement), ce manuel contient des recommandations concernant la gestion de l'aire, p. ex. les heures d'ouverture, les modalités d'enregistrement et de départ, la perception de cautions et de taxes, la durée du séjour, la gestion des déchets, etc., qui figurent en principe dans les règlements d'exploitation.

Le manuel est rédigé, publié et mis à jour par la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, avec le soutien de l'OFC et de l'ARE.

Service fédéral compétent : OFC

Autres services fédéraux concernés : ARE

M6 Si nécessaire, la Confédération soutient des mesures destinées à favoriser la coexistence entre gens du voyage et population sédentaire. Elle peut notamment encourager des projets de médiation et de prévention des conflits avec les gens du voyage étrangers.

L'OFC et le Service de lutte contre le racisme (SLR) sont actifs à titre subsidiaire dans le domaine de la médiation et ils peuvent participer au financement de projets. Dans ce contexte, la Confédération peut aider des organisations à développer des projets appropriés.

Le succès de telles mesures passe par une étroite collaboration avec les cantons. L'expérience montre qu'une intervention à un stade précoce, par exemple de médiatrices et de médiateurs,

est souvent une bonne solution pour désamorcer des conflits menaçants entre gens du voyage, autorités et population.

Services fédéraux compétents : OFC et SLR

Autres services fédéraux concernés : -

4.2 Recommandations pour la mise en œuvre de la Conception par les cantons

Les recommandations constituent pour les cantons, les conférences spécialisées et les communes un cadre de référence qui les guide dans leurs tâches stratégiques et de planification relatives à la création d'aires de transit.

Recommandations en lien avec les objectifs et les idées directrices

E1 Les cantons créent les conditions nécessaires qui leur permettent de participer activement à la recherche et à l'évaluation de sites appropriés pour la création d'aires de transit au niveau des régions de planification supracantonales. Les services spécialisés de l'aménagement du territoire et les autorités de police doivent être associés à ce processus (cf. L2).

Les cantons s'organisent au sein de leur région de planification et ils désignent un service chargé des contacts avec la Confédération. Les régions de planification établissent des priorités géographiques pour de potentielles aires de transit et elles recherchent activement des terrains appropriés (éventuellement aussi en collaboration avec les communes concernées). La Confédération peut les soutenir dans leurs démarches si nécessaire. Des informations spécifiques peuvent être obtenues en particulier auprès des autorités de police locales et cantonales ainsi que des services cantonaux compétents.

E2 Les cantons examinent régulièrement la possibilité de mettre à disposition des terrains leur appartenant qui pourraient convenir à la création d'aires d'accueil permanentes ou temporaires pour les gens du voyage étrangers. Ils veillent à ce que les parcelles disponibles dans la région de planification soient visibles dans une base de données périodiquement mise à jour.

Les cantons sont tenus d'examiner si des terrains leur appartenant pourraient convenir à la réalisation d'aires de transit. Cela concerne surtout les réserves foncières et les surfaces et parcelles qui se libèrent dans le cadre de développements territoriaux consécutifs à l'évolution des besoins. Les cantons informent la région de planification de l'existence de surfaces appropriées.

E3 Les cantons consultent les organisations des gens du voyage étrangers lors de la recherche de sites et ils tiennent compte si possible des demandes de ces organisations (cf. L10). Les gens du voyage étrangers doivent également être associés au processus de planification et de conception en aval et à l'exploitation des aires de transit.

Les représentants des minorités nomades doivent être impliqués autant que possible dans le processus de planification des aires de transit de manière à ce que leurs besoins en matière de localisation, d'infrastructures et de réglementation puissent être pris en compte. Cela ne peut que favoriser l'acceptation du site par ses utilisateurs et le respect des infrastructures mises à disposition et, partant, une exploitation ordonnée des aires.

La Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses peut représenter les intérêts de ces derniers et servir d'intermédiaire avec les organisations des minorités.

E4 Les communes délimitent, dans le cadre de leurs plans d'affectation, des zones constructibles appropriées, affectées par exemple à des bâtiments et installations publiques, ou des zones spéciales au sens de l'article 18 LAT. Si nécessaire, elles sont soutenues dans cette tâche par les services cantonaux. Les cantons examinent les instruments (p. ex. plans d'affectation cantonaux ou plans d'affectation spéciaux) à introduire ou à appliquer en vue de l'élaboration de plans d'affectation pour des projets d'aires de transit (cf. L3).

Les dispositions d'aménagement du territoire ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers sont en principe du ressort des communes. Le canton soutient ces dernières dans les processus d'aménagement correspondants. Les terrains qui sont à privilégier pour l'accueil des gens du voyage sont d'une part les zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT et d'autre part celles affectées aux bâtiments et installations publiques. Il convient de vérifier au cas par cas si une aire de transit pourrait également être conforme à d'autres zones d'affectation (par exemple des zones mixtes d'habitation et d'activité) (cf. P1).

Quelques cantons (p. ex. Argovie et Berne) recourent aux possibilités offertes par les plans d'affectation cantonaux et/ou les plans d'affectation spéciaux et se fondent sur ces instruments pour créer des aires d'accueil pour gens du voyage. Cet instrument peut décharger les communes de leurs responsabilités. Il peut également être utilisé s'il n'y a pas d'autre moyen de remplir le mandat de créer des aires de transit. Les plans d'affectation cantonaux ou les plans d'affectation spéciaux permettent au canton d'avoir la haute main sur l'ensemble du processus, de la recherche du site à la construction de l'aire, en passant par les travaux de planification. Il est important dans ces cas-là aussi de veiller à ce que les préoccupations de la commune concernée et de la population locale soient autant que possible prises en compte (cf. E6).

Autres recommandations

E5 Les cantons nomment un spécialiste compétent ou créent au besoin un service de coordination ou un service spécialisé pour les gens du voyage.

Une personne est désignée au sein de l'administration cantonale pour coordonner la création et la gestion des aires de transit. Cela favorise la transparence et simplifie les procédures, notamment dans les rapports avec les cantons voisins et la Confédération. Il est recommandé aux grands cantons de mettre en place un service spécialisé chargé de coordonner les différents besoins liés au mode de vie itinérant (recherche d'aires d'accueil, planification, gestion, questions sociales et culturelles et questions touchant à la formation). Il peut être judicieux que cette personne ou ce service soit l'interlocuteur désigné pour toutes les questions concernant les minorités yéniches, sintés/manouches et roms et le mode de vie itinérant en général, mais son domaine de compétence peut aussi se limiter aux questions relatives aux aires de transit.

Il n'est pas forcément indispensable de créer une unité administrative en tant que telle. Toutefois, les domaines d'activité et les cahiers des charges doivent être bien définis et clairement attribués à une personne ou une unité à l'intérieur de l'administration.

E6 Les cantons prennent en compte les préoccupations des communes dans leurs processus de planification. D'entente avec les communes concernées, ils informent en temps utile la population locale des projets d'aires de transit et associent celle-ci au processus de planification de manière appropriée.

Les projets de création d'aires de transit sont souvent source d'incertitudes dans les communes, d'où la nécessité d'informer correctement et suffisamment tôt la population locale et de bien l'associer à l'ensemble du processus. On constate par expérience que des réunions d'information, des visites sur place, etc. aident à dépasser les a priori, les préjugés et la méfiance et permettent d'entendre les préoccupations de la population. La participation d'une personne représentant les gens du voyage étrangers à ce genre d'évènements est recommandée. Le projet a ainsi de meilleures chances d'être accepté et de réunir une majorité politique au stade de sa planification. Ce processus permet également d'améliorer le projet en vue d'un fonctionnement optimal.

S'inspirer de l'expérience d'autres cantons est profitable à la mise en œuvre de bonnes pratiques. On peut s'appuyer sur le manuel (cf. M5) ou sur l'échange d'expériences initié par la Confédération (cf. M3). Il est aussi possible de faire appel au soutien de la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses.

E7 Les cantons créent des aires d'accueil provisoires pour améliorer la situation en attendant que les aires de transit définitives soient opérationnelles.

La mise en œuvre de la Conception visant à garantir un nombre suffisant d'aires de transit prendra un certain temps. Comme la révision totale des plans directeurs n'intervient que tous les dix ans et que l'on sait par expérience que les processus d'aménagement du territoire s'étendent sur plusieurs années, les cantons n'ont d'autre choix que de mettre à disposition des emplacements provisoires. On peut par exemple imaginer des affectations transitoires dans le cadre du développement d'un site ou la mise à disposition saisonnière de surfaces non utilisées, comme des parkings de piscines, de complexes sportifs, etc. La Confédération peut soutenir les cantons si nécessaire et examiner de son côté la possibilité de mettre à disposition des terrains lui appartenant.

E8 Les cantons définissent des conditions cadres autorisant les haltes spontanées de manière à étendre l'offre d'accueil en attendant la réalisation des aires de transit prévues et, à plus long terme, pour offrir des solutions durant les pics de fréquentation.

La Conception repose sur une valeur moyenne du nombre attendu de gens du voyage étrangers. Pendant les pics de fréquentation, les emplacements prévus par région de planification ne suffiront probablement pas à répondre entièrement à la demande. Il faut donc prévoir des possibilités de halte supplémentaires, que ce soit sur des terrains privés ou sur des terrains appartenant aux collectivités publiques. Il faut donc, en particulier dans ces périodes de pointe, autoriser les haltes spontanées dans les limites des dispositions légales et des possibilités⁵ qui s'offrent dans le cadre de l'aménagement du territoire. Des contrats types⁶ et des aide-mémoire sont à disposition pour faciliter des conventions adéquates entre les propriétaires de terrains et les gens du voyage⁷. Plusieurs cantons ont développé de bonnes pratiques pour donner un cadre réglementaire aux haltes spontanées, ce dans l'intérêt de toutes les parties⁸.

⁵ A propos des possibilités légales, voir Territoire & Environnement 1/2019, p. 40.

⁶ La Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses peut fournir un modèle de contrat type sur demande.

⁷ Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) (2021) : Modes de vie itinérants. La halte spontanée. Cadre juridique, pratique et recommandations d'action.

⁸ Cf. à ce propos Territoire & Environnement (1/2019) : Aires d'accueil pour les Yéniches, Sinti et Roms, p. 27.

E9 Les cantons perçoivent des taxes d'occupation d'un montant approprié. Celles-ci doivent permettre, dans la mesure du possible, de couvrir les coûts d'exploitation (voir L8 relative au règlement d'exploitation).

La moyenne suisse se situe entre 15 et 25 francs par jour par caravane. Cela couvre généralement les frais d'approvisionnement en eau et en électricité et le coût d'entretien de l'aire. En plus du paiement de la taxe journalière, l'utilisateur peut avoir à verser une caution qui lui sera restituée à son départ si aucun dégât n'a été constaté. Des détails à ce propos se trouvent dans le manuel (voir M5). Une utilisation (commerciale) de l'aire à d'autres fins pendant les mois d'hiver est également envisageable.

E10 Les régions de planification informent périodiquement la Confédération sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la conception.

Tous les quatre ans, les régions de planification informent l'OFC sur les progrès réalisés et sur les processus en cours. Ces informations font partie intégrante du rapport que l'OFC établit à l'intention du Conseil fédéral.

PROJET

5 Commentaires sur les processus de planification des aires de transit

Les projets d'aires de transit s'élaborent en collaboration avec différents acteurs à tous les niveaux de l'Etat. Le processus suit grosso modo le schéma suivant :

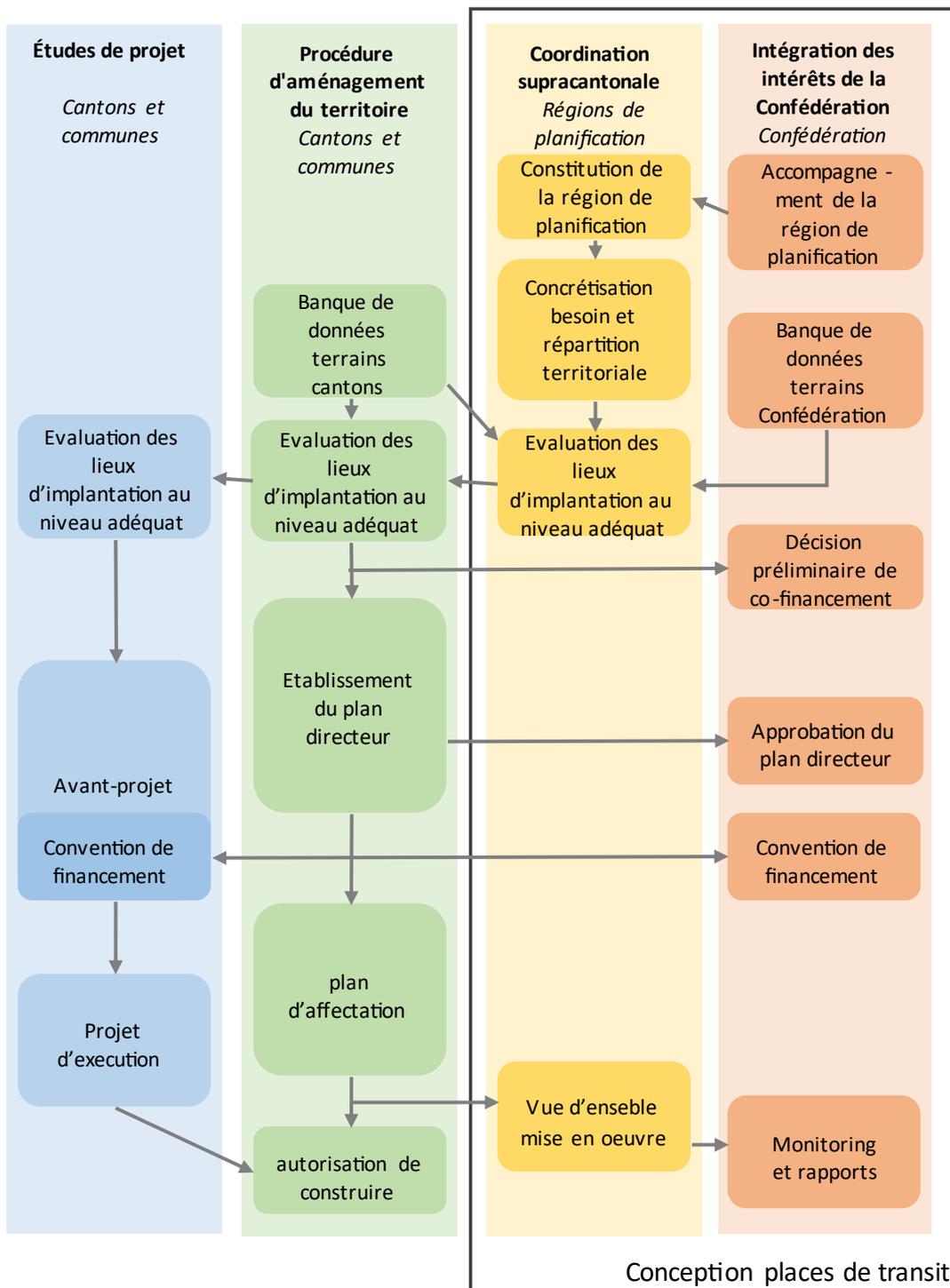


Figure 3 : Processus de planification

Liste des abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
E	Recommandations
L	Idées directrices
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
M	Mesures
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OFC	Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
ONU	Organisation des Nations Unies
P	Principes de planification
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SDA	Surfaces d'assolement
SLR	Service de lutte contre le racisme
SPM	Société pour les peuples menacés
UE	Union européenne
Z	Objectifs stratégiques

Définitions

Aire de transit	Aire ouverte saisonnièrement qui est destinée à l'accueil de caravanes de gens du voyage étrangers séjournant en Suisse du printemps à l'automne. Ces aires se trouvent souvent le long des grands axes de transit.
Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses	Créée en 1995 par la Confédération, la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » a pour mandat de garantir et d'améliorer les conditions de vie des gens du voyage en Suisse et de favoriser la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes à cet effet. Elle contribue également à préserver l'identité culturelle de cette minorité qui a pendant longtemps été persécutée et discriminée. Le Conseil de fondation est composé de six représentants des minorités yéniche et manouche et de six représentants des autorités fédérales, cantonales et communales. La fondation travaille sur la base d'une convention de prestations passée avec l'OFC.
Gens du voyage	L'expression « gens du voyage » se rapporte au mode de vie itinérant des Yéniches, des Sintés/Manouches et des Roms. Dans la présente conception, les expressions « gens du voyage » et « gens du voyage étrangers » sont utilisées comme des notions génériques pour désigner les membres des minorités ayant un mode de vie itinérant. Au niveau du Conseil de l'Europe, la dénomination établie pour désigner ce groupe de personnes est « gens du voyage ». En Suisse, on privilégie si possible les dénominations sous lesquelles se désignent eux-mêmes les Yéniches, les Sintés/Manouches et les Roms.
Halte spontanée	La halte spontanée décrit l'arrêt d'un groupe de gens du voyage pour une durée d'un mois au plus sur un terrain (en général). Elle est inhérente au mode de vie originel et traditionnel des gens du voyage. Elle ne nécessite pas d'infrastructure permanente. Elle se fait souvent sur un terrain agricole contre un dédommagement du propriétaire foncier pour les frais occasionnés (d'électricité, etc.).
Place de stationnement	Désigne la surface d'habitation et de travail à la disposition d'une famille sur une aire de transit. Sur une aire de transit, une place de stationnement doit être suffisamment grande pour accueillir une caravane et un véhicule utilitaire léger, soit environ 200 m ² .
Rom	Rom signifie « humain » en romani. Rom est le terme générique qui désigne tous les membres des peuples qui parlent romani ou qui appartiennent aux Roms de par leur origine ou leur mode de vie. Les Roms sont originaires d'Inde et de Perse. A partir du 9 ^e siècle environ, ils émigrent principalement vers l'Europe. On estime qu'il y a aujourd'hui 8 à 10 millions de Roms dans le monde. Ils sont regroupés au sein de l'Union romani internationale, qui est reconnue par l'ONU depuis 1979. La plupart des Roms sont sédentaires (selon des estimations des organisations de Roms, ils seraient environ 80 000 en Suisse) mais une petite partie vit encore sur les routes, en caravane. Les grands convois de Roms qui traversent la Suisse durant l'été viennent essentiellement de France, d'Allemagne, d'Italie et d'Espagne.

Sinté	Les Sintés ou Manouches sont les descendants des Roms venus en Europe centrale au 15 ^e siècle. Ils sont principalement présents en Allemagne, en France et en Italie. La communauté sinté, qui ne compte en Suisse que quelques centaines de personnes, s'est en partie mélangée avec celle des Yéniches, bien plus nombreuse. En Suisse romande et en France, les Sintés s'appellent également « Manouches », ce qui signifie aussi « humain ». Les Manouches parlent une forme de romani.
Yéniche	Environ 30 000 Yéniches vivent en Suisse, dont la plupart sont sédentaires. Entre deux et trois mille d'entre eux ont un mode de vie nomade. Ils sont une minorité culturelle reconnue de Suisse parlant leur propre langue, le yéniche. Ils sont présents sur tout le continent européen, principalement en Allemagne, en Suisse, en Autriche et en France.

PROJET

Bibliographie

Rapport 2021 « Aires d'accueil pour les Yéniches, Sintés et Roms nomades en Suisse », édité par la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses.

Rapport « Roms nomades en Suisse » (2017). Société pour les peuples menacés, SPM.

Rapport du Conseil fédéral (2006) sur la situation des gens du voyage en Suisse, Partie II Création d'aires de séjour et de transit pour les gens du voyage : possibilités d'action de la Confédération.

Territoire & Environnement (2018) « Aires d'accueil pour les Yéniches, Sinti et Roms. Cadre juridique et principes d'aménagement du territoire applicables aux aires d'accueil ».

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) (2021). Modes de vie nomade : la halte spontanée. Situation juridique, pratique et recommandations d'action.

Avis de droit sur la question des aires de transit pour gens du voyage : Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende (2010) ; Prof. Rainer Schweizer, Universität St. Gallen im Auftrag des Baudepartements des Kantons St. Gallen.

Bases légales au niveau fédéral

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101)

Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010)

Aménagement du territoire

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

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

Culture

Loi fédérale du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (LEC, RS 442.1)

Conventions internationales

Convention-cadre du Conseil de l'Europe du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1)

Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (RS 0.103.1)

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2)

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) (RS 0.104)

Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo ; RS 0.814.06)

Arrêts du Tribunal fédéral

Arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2003 (ATF 129 II 321/2003)

Arrêt du Tribunal fédéral du 13 février 2019 (1C_188/2018)