



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)  
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)  
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)  
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

## Résumé de l'étude

# Mode de vie nomade : la halte spontanée

## Situation juridique, pratique et recommandations d'action

Titre original : Fahrende Lebensweise: Der spontane Halt. Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen

Langue originale : allemand

Auteur-e-s : Pierre Tschannen, Judith Wyttenbach, Jascha Mattmann

Date de parution : 1<sup>er</sup> mai 2020

Nombre de pages : 68 (version originale en allemand) ; 69 (version traduite en français)

À consulter sur : [csdh.ch](http://csdh.ch) > Publications > Études et rapports

Ce résumé est une traduction de la version allemande qui se trouve dans l'étude.

La halte spontanée se définit comme une halte passagère d'un groupe relativement petit de gens du voyage en dehors des aires officielles, en règle générale sur un terrain privé et avec l'autorisation du propriétaire foncier. Elle est inhérente à la culture des gens du voyage et doit, à ce titre, être clairement distinguée du camping. La halte spontanée constitue la forme traditionnelle du mode de vie nomade. Les préjugés au sein de la société et de la politique contre les minorités nomades et les expériences négatives autour des haltes illégales de grands groupes augmentent la pression exercée sur la pratique de la halte spontanée. Le besoin en aires d'accueil privées est accru en raison d'un manque d'aires officielles, tandis que l'offre est restreinte par des limitations essentiellement communales. Avec ces restrictions, les propriétaires fonciers ne sont plus autorisés à mettre à disposition leurs parcelles. Les communes et l'opinion publique considèrent comme particulièrement important le respect de la législation en matière de construction et d'aménagement du territoire de même que celle sur la protection de l'environnement, des eaux et de la nature. D'autre part, les gens du voyage ont intérêt à ce que l'accès au pays ne soit pas excessivement limité par des prescriptions en matière de construction ou bien encore des « interdictions de camper » ou des conditions posées par la police. En outre, un intérêt commun regroupe tous les acteurs : celui de disposer d'une situation juridique transparente et claire.

## Situation juridique actuelle

Concernant la situation juridique actuelle : De nombreux domaines juridiques concernent la halte spontanée, et ce aussi bien au plan cantonal qu'au plan national. Souvent, les autorités jouissent d'un considérable pouvoir d'appréciation, aussi bien lorsqu'elles légifèrent que lorsqu'elles

appliquent le droit en vigueur. Fort est de constater que la législation fédérale ne contient, dans le droit de la construction et de l'aménagement du territoire, que des principes ; la situation juridique y relative au niveau cantonal et au niveau communal se révèle extrêmement hétérogène. Ceci vaut aussi pour les interdictions de camper et les réserves d'autorisation. Celles-ci visent, selon les circonstances, la protection d'intérêts publics légitimes, mais leur proportionnalité est en partie sujette à caution. Les contrôles policiers de personnes sont interdits dans la mesure où ils ne sont entrepris que par pure curiosité ou dans le dessein de causer des tracasseries ou d'effaroucher. Les obligations d'annoncer immédiatement après la prise de quartier défendent des intérêts légitimes et satisfont généralement au principe de proportionnalité pour les grands groupes et la halte sur des aires officielles, mais sont en revanche moins conformes à ce principe en cas de halte individuelle ou de très petits groupes sur des parcelles privées. La législation sur la protection de l'environnement peut prévoir des restrictions d'utilisation en lien avec la protection de biotopes et de zones de protection des eaux souterraines mais également en ce qui concerne les eaux usées, les déchets et l'usage des toilettes. Bien souvent, ces intérêts publics ne peuvent être défendus qu'en mettant à disposition l'infrastructure correspondante. Les activités lucratives exercées dans le cadre de haltes spontanées sont généralement soumises à autorisation selon la loi fédérale sur le commerce itinérant, qui règle la matière de manière complète et exhaustive. Pour les agriculteurs, le droit aux paiements directs peut s'éteindre si le revenu issu de la relation de bail dépasse le revenu global imputable à l'utilisation agricole. En outre, la location de surfaces pour lesquelles des contributions à la biodiversité sont perçues est interdite. Les rapports entre les propriétaires fonciers et les gens du voyage doivent en principe être qualifiés de rapports de bail au sens du droit des obligations ; les parties sont en principe libres d'en choisir la forme et le contenu. Les cantons sont cependant, selon les circonstances, en droit d'édicter des prescriptions de droit public pour compléter le droit du bail. Finalement, la halte spontanée sur des terrains publics concerne surtout des choses du domaine public, et il convient de la considérer comme un usage accru du domaine public. Par conséquent, une réserve d'autorisation est en principe admissible. Toutefois, les droits fondamentaux sont susceptibles d'autoriser un droit d'usage accru du domaine public.

## Obligations découlant de la Constitution et du droit international

En matière de protection des minorités et de protection des droits humains, la Constitution fédérale et des obligations de droit international public posent les fondements du pouvoir législatif et de la pratique en lien avec la halte spontanée. Au premier plan se trouvent l'interdiction de la discrimination ainsi que la question de l'admissibilité des restrictions de libertés individuelles, qui sont garanties par la CEDH, le pacte UNO II, la Convention CERD (Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale) et la Constitution fédérale. Ces prescriptions lient la Confédération, les cantons et les communes. Au niveau constitutionnel, le mode de vie nomade fait partie des domaines protégés de la liberté individuelle, du droit à une vie privée ainsi que de la liberté économique, de la liberté d'établissement et de la liberté de mouvement. Ainsi les réglementations et leur mise en œuvre au cas par cas qui limitent la halte spontanée empiètent-elles sur les libertés individuelles. Ceci n'est admissible que si les mesures reposent sur des bases légales suffisantes, poursuivent des intérêts publics légitimes et observent le principe de la proportionnalité. En définitive, toute restriction de la halte spontanée, qu'elle vise

spécifiquement les gens du voyage ou qu'elle soit plus générale voire neutre, peut violer l'interdiction de discrimination, surtout sous forme de discrimination indirecte.

## Discrimination structurelle

Le fait que la législation et la pratique s'adressent aux personnes sédentaires, peut entraîner une discrimination structurelle à l'encontre du mode de vie nomade : diverses entraves juridiques au sein des communes, qui certes peuvent se révéler justifiées prises individuellement, lèsent fortement, dans une perspective globale, les gens du voyage, parce qu'il ne leur est alors plus possible de cultiver leur mode de vie itinérant, ou seulement dans des circonstances difficiles. Ici, les autorités sont dans l'obligation juridique objective, en particulier sur la base de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales, de tenir compte des besoins particuliers des gens du voyage dans leur législation et dans le cadre d'autres mesures qu'elles sont appelées à prendre. Dans le cadre du choix des conditions cadres appropriées, les autorités jouissent d'une large marge de manœuvre – en définitive, les mesures prises doivent se révéler efficaces, et la pratique du mode de vie nomade doit être rendue possible de manière adéquate.

## Recommandations d'action

Les principes suivants peuvent être retenus au titre de recommandations d'action pour l'aménagement d'un ordre juridique qui soit en harmonie avec les droits fondamentaux : la législation et la pratique devraient distinguer d'une part les aires officielles et la halte spontanée, et d'autre part la halte spontanée de groupes relativement petits et la halte spontanée de groupes plus grands. En outre, la halte spontanée doit être distinguée du camping touristique. Les problèmes rencontrés avec certains grands groupes qui font halte de manière irrégulière ne doivent pas être généralisés, et conduire à des préjugés qui s'étendraient à l'ensemble des gens du voyage. Au niveau cantonal, il serait souhaitable de libérer explicitement la halte spontanée de l'obligation d'autorisation en matière de droit de la construction, aussi longtemps que le cadre du droit fédéral reste maintenu. Les limitations policières concernant la durée et la périodicité des haltes individuelles ainsi que les interdictions liées à des parcelles ou à des espaces déterminés peuvent être admises au niveau du droit cantonal, dans la mesure où elles ne sont pas trop restrictives et ne rendent pas impossible ou démesurément difficile le mode de vie nomade. A notre avis, la meilleure solution en matière d'interdiction de camper et de réserve d'autorisation serait un système d'autorisation générale, éventuellement avec une portée définie par la loi, prévoyant certaines interdictions au cas par cas. Dans les communes où s'applique une interdiction générale de camper sur les terrains privés, des exceptions devraient être prévues pour la halte des petits groupes de gens du voyage. Les interdictions générales empêchant les petits groupes de faire halte sur des parcelles privées, applicables sans exception à l'ensemble du terrain communal, compliquent le mode de vie traditionnel des gens du voyage et limitent de manière disproportionnée les libertés individuelles y afférentes. Celles-ci sont en tout cas inadmissibles lorsqu'aucune aire d'accueil officielle n'est disponible. Pour les groupes plus grands, des obligations d'autorisation, des obligations d'annoncer et des clauses contractuelles impératives peuvent être appropriées selon les circonstances ; pour les groupes relativement petits, il conviendrait en revanche d'y

renoncer. Sur les aires officielles, rien ne s'oppose à une obligation d'autorisation, mais un droit à l'autorisation peut à la rigueur découler des droits fondamentaux.

En ce qui concerne le niveau de réglementation, nous recommandons une réglementation cantonale explicite, qui permette, sans autorisation préalable, la halte spontanée sur terrain privé, de manière homogène sur tout le territoire cantonal et dans un cadre clairement défini. A défaut d'une telle réglementation, il convient de concrétiser ces principes dans le plan directeur et les concepts.