



Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende
Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses
Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

GUIDE HALTE SPONTANÉE

Informations et recommandations sur la halte spontanée des Yéniches, Sintés et Roms nomades



Publication de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, sur la base de l'étude du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CDSH) relative à la halte spontanée



1. INTRODUCTION

Le mode de vie traditionnel des populations nomades repose depuis des siècles sur la halte spontanée temporaire sur des terrains privés ou publics. Les Yéniches, Sintés et Roms nomades ont toujours été libres de changer d'emplacement, d'y exercer leur métier puis de se rendre à un nouveau lieu de halte spontanée.

En raison des préjugés envers les minorités nomades et de certaines expériences négatives faites dans le cadre de haltes illégales de grands groupes, la halte spontanée se trouve désormais sous pression. Les possibilités de halte spontanée se sont trouvées de plus en plus limitées, que ce soit en raison de restrictions au niveau local, du recul du nombre d'exploitations agricoles ou encore de l'extension des zones de lotissement. C'est pourquoi la création d'aires de passage officielles a pris le devant de la scène politique ces dernières années.

Actuellement, l'offre en aires de passage officielles est loin d'être suffisante. Mais même si à l'avenir, suffisamment d'aires étaient mises à disposition, la halte spontanée reste l'élément central du mode de vie traditionnel et de la culture des Yéniches, Sintés et Roms nomades. Il s'agit de faire halte là où il y a du travail et où un lien avec la région existe.

Dans notre monde réglementé de part en part, la halte spontanée touche de nombreux domaines du droit aux niveaux communal, cantonal et fédéral. Les autorités disposent souvent d'un pouvoir d'appréciation considérable. De nombreuses prescriptions et limitations rendent la halte spontanée difficile ou impossible, malgré la compréhension du propriétaire foncier.

Afin de clarifier la situation pour toutes les parties concernées, la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses a mandaté le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) avec la rédaction d'une étude sur la halte spontanée. L'étude examine la situation juridique aux niveaux cantonal et communal. Elle présente en outre les prescriptions constitutionnelles et de droit international public supérieures ainsi que les prescriptions du droit fédéral, et éclaire sur la marge de manœuvre du droit de la police et les options d'action des cantons et communes.

Sur la base de l'étude ainsi que des conclusions des auteurs, la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses a défini les points essentiels de la halte spontanée et élaboré des recommandations.

La publication s'adresse à toutes les parties prenantes, notamment aux

- **Yéniches, Sintés et Roms nomades eux-mêmes ; ➔**
- **propriétaires fonciers et ayants droit fonciers ; ➔**
- **communes et cantons : politique, autorités et police. ➔**

Des informations juridiques complémentaires destinées à toutes les parties prenantes sont disponibles dans l'étude du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) de l'Université de Berne : *Mode de vie nomade : la halte spontanée. Situation juridique, pratique et recommandations d'action, rédaction par Tschannen Pierre, Wyttenbach Judith, Mattmann Jascha, étude réalisée sur mandat de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, Berne 2021.* 📖

1.1. QU'EST-CE QUE LA HALTE SPONTANÉE ?

Les aspects suivants définissent la halte spontanée:

- La halte spontanée est passagère, ce qui signifie qu'elle a en principe lieu une à deux fois par an, pour une durée maximale de quatre semaines sur un même terrain. Dans le cadre de la halte spontanée, il s'agit de groupes relativement petits de gens du voyage suisses ou étrangers avec environ douze caravanes ou moins.
- La halte spontanée a lieu sur un terrain qui n'est pas une aire officielle de passage, de séjour ou de transit.
- La halte spontanée a lieu sur un terrain public ou privé qui est habituellement utilisé à d'autres fins, en particulier pour l'agriculture, mais aussi sur des surfaces communes en main publique telles que des biens communaux.
- La condition préalable pour la halte spontanée est l'autorisation par le propriétaire foncier ou le fermier.
- La halte spontanée est convenue partiellement de manière « spontanée » et flexible, et il arrive que les locataires et le bailleur se connaissent depuis des décennies.
- Les propriétaires ou fermiers et les Yéniches, Sintés et Roms nomades passent une convention orale ou écrite sur la rémunération pour l'utilisation du terrain et des infrastructures (électricité, toilettes, eau).

- Les Yéniches, Sintés et Roms nomades habitent dans des caravanes et exercent leur activité lucrative depuis cet endroit. Les familles voyagent souvent avec des caravanes séparées pour les enfants.

La présente publication se concentre essentiellement sur la halte spontanée répondant à ces caractéristiques. La halte de groupes de plus grande taille, par exemple de Roms étrangers avec 30 caravanes ou plus, exige une organisation et des infrastructures différentes. La situation juridique est alors différente. C'est pourquoi nous nous limiterons à des considérations générales pour ce qui concerne les plus grands groupes.

1.2. QUELS SONT LES INTÉRÊTS POURSUIVIS PAR LES YÉNICHES, SINTÉS ET ROMS NOMADES ?

Pour les Yéniches, Sintés et Roms nomades, il est important de pouvoir accéder à des terrains sans formalité, facilement et à un prix abordable. De leur point de vue, la situation juridique devrait être transparente et claire, et contenir le moins de restrictions possibles. Parfois en effet, la difficulté pour les gens du voyage réside moins dans le fait de trouver des propriétaires fonciers qui accepteraient une halte spontanée que dans la situation juridique empêchant la halte ou encore la pression exercée par les autorités communales (et plus rarement par la population locale).

1.3. OBLIGATIONS DE LA POLITIQUE ET DES AUTORITÉS

La Suisse est tenue de mettre à la disposition des Yéniches, Sintés et Roms nomades des possibilités de halte. Outre la mise à disposition permanente et officielle d'aires de séjour et de passage, la halte spontanée doit être rendue possible. Cette publication entend contribuer à un examen fondé des demandes des Yéniches, Sintés et Roms et de permettre la halte spontanée réglementée et assortie d'accords clairs pour toutes les parties prenantes.

Aspects juridiques centraux

Le droit fédéral de l'aménagement du territoire ne limite que faiblement la halte spontanée : la halte spontanée ne nécessite pas d'autorisation de construire. Le séjour est admis pendant deux fois quatre semaines par année, aussi sur des terrains agricoles. La halte spontanée n'est par contre pas autorisée dans les zones protégées.

Les séjours de plusieurs semaines sont en principe également autorisés sur les zones à bâtir et les zones spéciales.

Il s'agit de distinguer entre les groupes relativement petits avec environ douze caravanes ou moins, et les plus grands groupes. Les obligations d'autorisation et d'annoncer ne sont pas adéquates d'un point de vue juridique pour les groupes relativement petits, mais bien pour les grands groupes, étant donné que le séjour de ces derniers entraîne une utilisation plus soutenue des infrastructures ainsi que d'autres défis à relever.

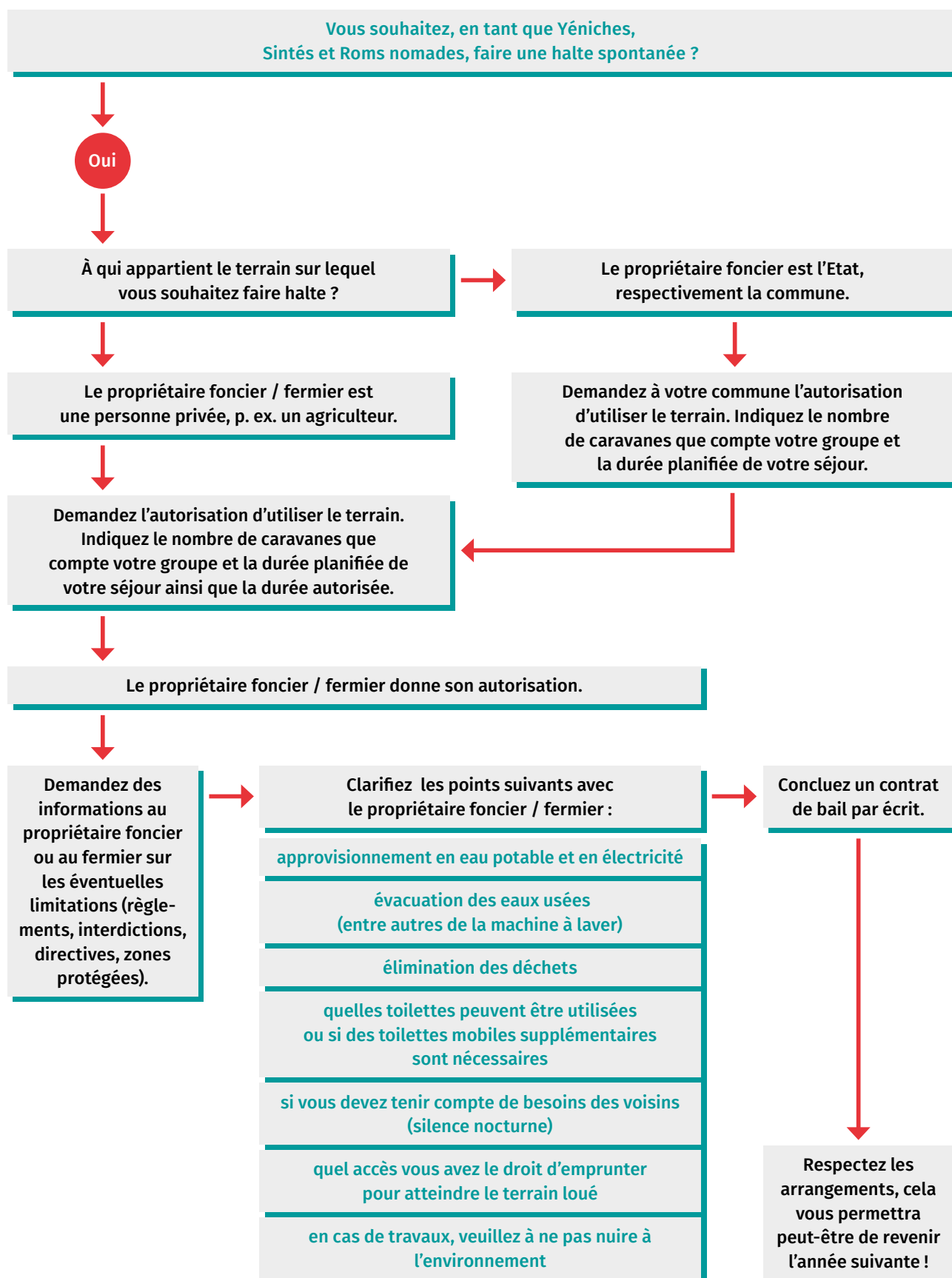


2. INFORMATIONS ET RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES YÉNICHES, SINTÉS ET ROMS NOMADES

L'approbation du propriétaire foncier est bien entendu la condition de base d'une halte spontanée régulière et consensuelle. En cas d'accord, toutes les parties prenantes ont des droits et des obligations.

- Les communes et cantons ont en partie introduit des réglementations divergentes sur la halte spontanée, par exemple concernant les obligations d'autorisation et d'annoncer. Plus le groupe est petit, moins les obstacles juridiques à une halte spontanée sont nombreux. Informez-vous sur les éventuelles restrictions existant dans le canton et les communes concernées.
- Souvent, des biens communaux (« allmends ») ou des places sur lesquelles des exploitants de cirque et des forains font halte sont également adaptés à la halte spontanée. Demandez auprès de la commune si de telles places sont à disposition.
- Le respect de la législation sur la protection de l'environnement, des eaux et de la nature est important. Faites-y attention en ce qui concerne les eaux usées (lave-linge, toilettes), déchets et travaux, en utilisant une infrastructure adaptée – par exemple des chapes de protection lors de travaux de peinture. Utilisez vos propres dispositifs ou demandez au bailleur de vous soutenir.
- Concluez si possible un contrat écrit avec le bailleur du terrain. Ceci permettra aux deux parties de savoir clairement à quoi s'en tenir. Il vaut mieux que soient mis en place des règlements clairs, par exemple concernant l'élimination des déchets ; ceci dans l'intérêt aussi bien des Yéniches, Sintés et Roms que dans celui des propriétaires fonciers et de la commune. *Vous trouverez un modèle de contrat de bail [ici](#)*
- Certains règlements de police locale ou directives communales interdisent ou limitent clairement la halte spontanée. La fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses s'engage pour la suppression de telles restrictions. Veuillez vous annoncer auprès de la fondation si vous pensez avoir été confrontés à de telles réglementations.

INFORMATIONS HALTE SPONTANÉE POUR LES YÉNICHES, SINTÉS ET ROMS NOMADES

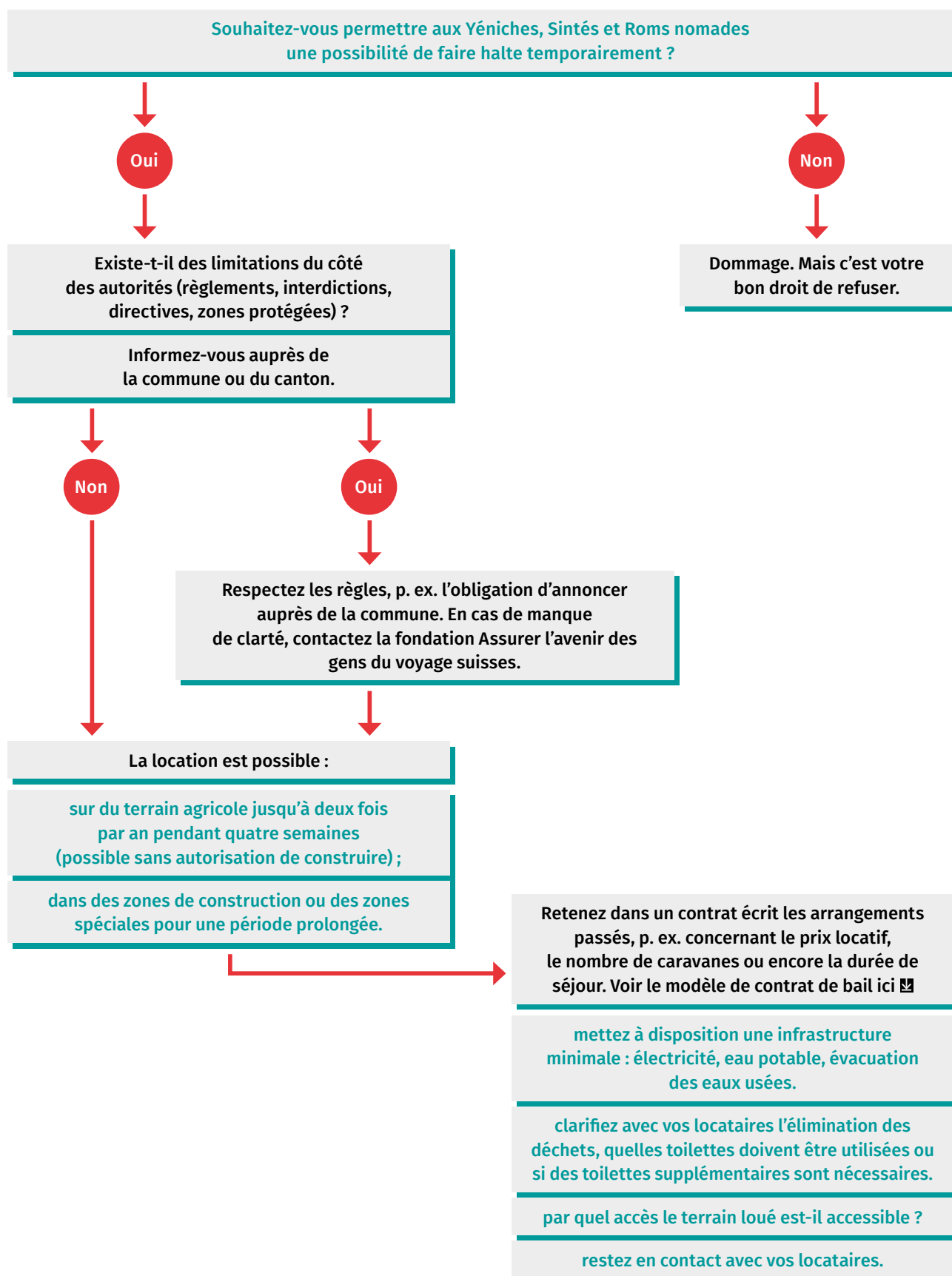




3. INFORMATIONS ET RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS ET DES FERMIERS

Peut-être avez-vous, par le passé, loué un terrain à des Yéniches, Sintés et Roms nomades et fait de bonnes expériences. Mais il se peut aussi que vous ayez été exposé à des réactions négatives du voisinage ou de la commune, ou que des conflits soient nés entre vous et vos locataires temporaires.

- Du point de vue du droit de l'aménagement du territoire, la halte spontanée peut certes avoir lieu jusqu'à quatre semaines deux fois par année aussi sur du terrain agricole, et les groupes relativement petits ne doivent pas s'annoncer au préalable auprès de la commune. Nous vous recommandons toutefois de demander à votre commune si éventuellement d'autres règles s'appliquent au niveau communal ou cantonal.
- Concluez si possible un contrat écrit avec les Yéniches, Sintés et Roms nomades. Ainsi, les deux parties sauront clairement à quoi s'en tenir. *Un modèle de contrat de bail est disponible ici*
- Le droit aux paiements directs peut s'éteindre pour les agriculteurs si le revenu issu de la relation de bail dépasse le revenu global imputable à l'utilisation agricole. Cela ne devrait cependant pratiquement jamais être le cas. La location de surfaces pour lesquelles des contributions à la biodiversité sont perçues est interdite.
- En qualité de bailleur, vous pouvez mettre en place des conditions préalables importantes afin que la législation sur la protection de l'environnement, des eaux et de la nature soit observée : lorsque cela est possible, mettez à disposition de vos locataires non seulement de l'eau potable et de l'électricité, mais également des possibilités d'évacuation des eaux usées (par exemple des lave-linge). Sont également utiles des arrangements sur la mise à disposition de toilettes mobiles ou de leur vidange.
- Il faut considérer que la taille du groupe influence pour beaucoup les exigences en matière d'infrastructure. Ainsi, l'élimination des déchets doit être organisée différemment pour les groupes plus grands que pour ceux plus petits. Par exemple, la mise à disposition d'un conteneur de déchets peut se révéler judicieux.

HALTE SPONTANÉE SUR TERRAIN PRIVÉ : INFORMATIONS POUR LES PROPRIÉTAIRES FONCIERS OU FERMERS PRIVÉS



4. INFORMATIONS À L'ATTENTION DES COMMUNES ET DES CANTONS

Le droit fédéral ne prescrit pas de limitations fondamentales de la halte spontanée des petits groupes. Cette ouverture présente dans les prescriptions supérieures doit être mise en œuvre sur les plans cantonal et communal. Il s'agit là d'une contribution importante pour permettre le mode de vie itinérant.

Les communes peuvent traiter de manière pragmatique la halte spontanée sur la base du droit supérieur et suivre une pratique administrative respectueuse des droits fondamentaux. Cela signifie qu'elles permettent d'une part la halte spontanée chez les privés, et de l'autre sur leurs propres terrains.

Les cantons sont chargés de soutenir les communes dans cette tâche. De même, la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses répond à des questions en qualité de centre de compétence mandaté par les autorités fédérales.

4.1. PRÉCISIONS PRATIQUES À L'ATTENTION DES COMMUNES

Existe-t-il dans votre commune des propriétaires fonciers ou des fermiers qui mettent sporadiquement du terrain à la disposition de Yéniches, Sintés et Roms nomades ? Les expériences vécues peuvent être positives. Cependant, des tensions peuvent se présenter, par exemple lorsque les voisins craignent des immissions ou lorsque des questions concrètes se posent sur la « gestion » de la halte spontanée.

- Si, dans votre commune, des Yéniches, Sintés et Roms nomades s'arrêtent régulièrement, il est utile de définir des compétences claires au sein de l'administration. La population et les propriétaires fonciers savent ainsi à qui s'adresser en cas de questions.

- Pour les groupes de gens du voyage plus importants, les questions relatives à l'infrastructure doivent notamment être clarifiées. Il s'agit de créer les prérequis nécessaires en matière de respect de la législation sur la protection de l'environnement, des eaux et de la nature. Non seulement l'électricité et l'eau potable doivent être disponibles sur les terrains utilisés temporairement, mais un système d'évacuation des eaux usées, celles des lave-linge notamment, devrait être également mis en place. Des arrangements sur la mise à disposition de toilettes mobiles ou de leur vidange doivent également être passés. Des arrangements clairs et, selon les circonstances, la mise à disposition d'un conteneur de déchets sont à recommander.
- Des aide-mémoire sur la manière de gérer la halte spontanée ainsi que des modèles de contrat sont extrêmement utiles et contribuent pour une part essentielle à une bonne cohabitation entre les gens du voyage et la population sédentaire. Outre la présente publication, il existe des exemples à l'échelle cantonale. *Un modèle de contrat de bail est disponible ici*

4.2. RÈGLEMENTS ET DIRECTIVES

Les règlements et directives doivent être rédigés de manière à permettre de manière appropriée la halte spontanée.

- La halte de Yéniches, Sintés et Roms fait partie intégrante du mode de vie nomade, et doit être distinguée de la halte à caractère touristique. C'est pourquoi les règlements doivent traiter séparément la halte spontanée et le camping touristique.

- Les interdictions de camper et les réserves d'autorisation dans les règlements communaux ou régionaux ne sont pas appropriées. Une autorisation générale est préférable – à la rigueur dans la mesure définie par la loi –, assortie d'une réserve d'interdiction selon les cas. Les communes qui interdisent de manière générale de camper sur les terrains privés devraient prévoir impérativement des exceptions pour la halte de petits groupes de Yéniches, Sintés et Roms. Cela peut avoir lieu de manière analogue aux exceptions souvent définies pour les camps de jeunes.
- Les obligations d'annoncer immédiatement au moment de s'installer ne sont pas proportionnées pour les caravanes isolées sur des parcelles privées, et ne doivent de ce fait pas être prescrites. Il en va autrement des groupes plus grands et des haltes sur terrain public : dans ces cas, les obligations d'annoncer poursuivent des intérêts légitimes et satisfont donc au principe de proportionnalité.

4.3. HALTE SUR TERRAIN PUBLIC : DROITS ET PESÉE DES INTÉRÊTS

Pour la halte spontanée sur terrain public, la situation juridique initiale est différente de celle pour la halte sur terrain privé. Ainsi, les pouvoirs publics

sont dans l'obligation de mettre à disposition des terrains pour la halte spontanée.¹

- Pour la halte spontanée sur terrain public, les biens communaux et les terrains sur lesquels des cirques ou des fêtes foraines font halte entrent en ligne de compte. Les sites militaires et les surfaces attenantes aux établissements pénitentiaires ou aux infrastructures de loisirs sont en partie également appropriés. De même, l'utilisation de places de parking saisonnières ou temporaires doit être examinée, par exemple de piscines (en plein air) ou de terrains de golf.
- En raison des droits fondamentaux relatifs à la protection de la sphère privée et de la liberté économique, les Yéniches, Sintés et Roms sont en droit d'obtenir une autorisation d'utilisation limitée dans le temps du terrain public approprié. L'État est en droit de procéder à une pesée des intérêts en cas de demande d'autorisation, mais celle-ci doit être conforme à la constitution. Il serait par exemple inadmissible au niveau légal de trancher en raison de préjugés ou d'avantager d'emblée les intérêts de la population sédentaire. Les motifs d'ordre général tels que « l'ordre et la sécurité » ne résistent que rarement à un examen juridique approfondi.
- La durée de séjour autorisée sur terrain public peut varier : il est légitime que l'autorisation soit de plus courte durée dans les rues et sur les places que sur des terrains utilisés sporadiquement ou vastes qui permettent différents types d'utilisations parallèles. Dans le cas de ces derniers terrains, un séjour de plusieurs semaines doit être rendu possible.

Permettre la halte spontanée est une obligation juridique

La protection des minorités yéniches, sintés et roms repose sur une base juridique large et inclut la possibilité de la halte spontanée. La Confédération, les cantons et les communes sont soumis à des obligations de droit constitutionnel et humain, notamment énoncées dans la Constitution fédérale, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Pacte II de l'ONU.

Notre législation ne repose pas sur le mode de vie itinérant, mais sédentaire. Cela peut conduire à des discriminations indirectes, surtout sur le plan structurel. Les autorités de tous les niveaux sont dans l'obligation, 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.

Les réglementations cantonales ou communales en matière de construction et de police qui limitent la halte spontanée sont vérifiables par les tribunaux et doivent s'orienter sur les prescriptions de droit constitutionnel et de droit international public.

4.4. TIRER PARTI DU POUVOIR D'APPRÉCIATION ADMINISTRATIF EN FAVEUR DU MODE DE VIE ITINÉRANT

Lorsque les Yéniches, Sintés et Roms nomades font halte, l'État se trouve régulièrement confronté à des questions d'appréciation quant à la manière d'appliquer la réglementation existante tout en observant les droits fondamentaux.

- Le pouvoir d'appréciation administratif doit être utilisé de manière à permettre au mode de vie itinérant au sens des prescriptions de droit international public et du droit constitutionnel supérieurs. Il est ainsi justifiable d'admettre des exceptions en matière d'interdiction de circuler sur les chemins agricoles et de tolérer un passage motorisé temporaire lorsqu'il s'agit du seul moyen de rejoindre la parcelle louée.

1. Etude CSDH, pp. 24-32, 48 s.



4.5. PRÉCISIONS ET RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES ORGANES DE POLICE

Au moment de l'arrivée de Yéniches, Sintés et Roms nomades, des voisins, des représentants de la commune ou des propriétaires fonciers appellent souvent la police. Dans de nombreux cantons, les organes de police sont les premiers interlocuteurs. Lorsqu'un conflit naît, ils sont par conséquent les premiers à être sur place. Les attentes envers la police sont souvent très divergentes. Dans ces situations de tension et sur la base des prescriptions légales, les organes de police effectuent un travail délicat.

- La police dispose, afin d'écarter les dangers pour la sécurité et l'ordre publics, d'un pouvoir d'appréciation sur la question de savoir « si » et « comment » elle doit intervenir (principe d'opportunité). Ce pouvoir d'appréciation devrait être exercé au regard des gens du voyage de la même manière que pour la population sédentaire, par exemple lors de contrôles d'identité ou en matière d'observation de la législation sur la protection de l'environnement.
- Les contrôles effectués par simple curiosité ou pour effaroucher des groupes de personnes qui ne sont pas les bienvenus ne sont pas admissibles, parce qu'ils sont de toute évidence indéfendables et arbitraires. Cela vaut en particulier pour les contrôles répétés après peu de temps. En outre, et exception faite des réserves de droit spécial, il n'existe pas d'obligation générale de porter en continu une pièce d'identité sur soi.²
- Les « spécialistes » au sein d'un corps de police qui connaissent la thématique et qui sont à même de bien communiquer avec les Yéniches, Sintés et Roms sont à recommander et de grande importance pour la recherche de solutions en cas de conflit.
- Pour les filières de formation et les comités d'échange, il est recommandé d'intégrer un module « gens du voyage », respectivement de thématiser régulièrement le sujet en faisant intervenir des spécialistes et des parties prenantes. Cette offensive en matière de formation et d'information a pour but de contribuer à une gestion exempte de conflits du mode de vie itinérant.

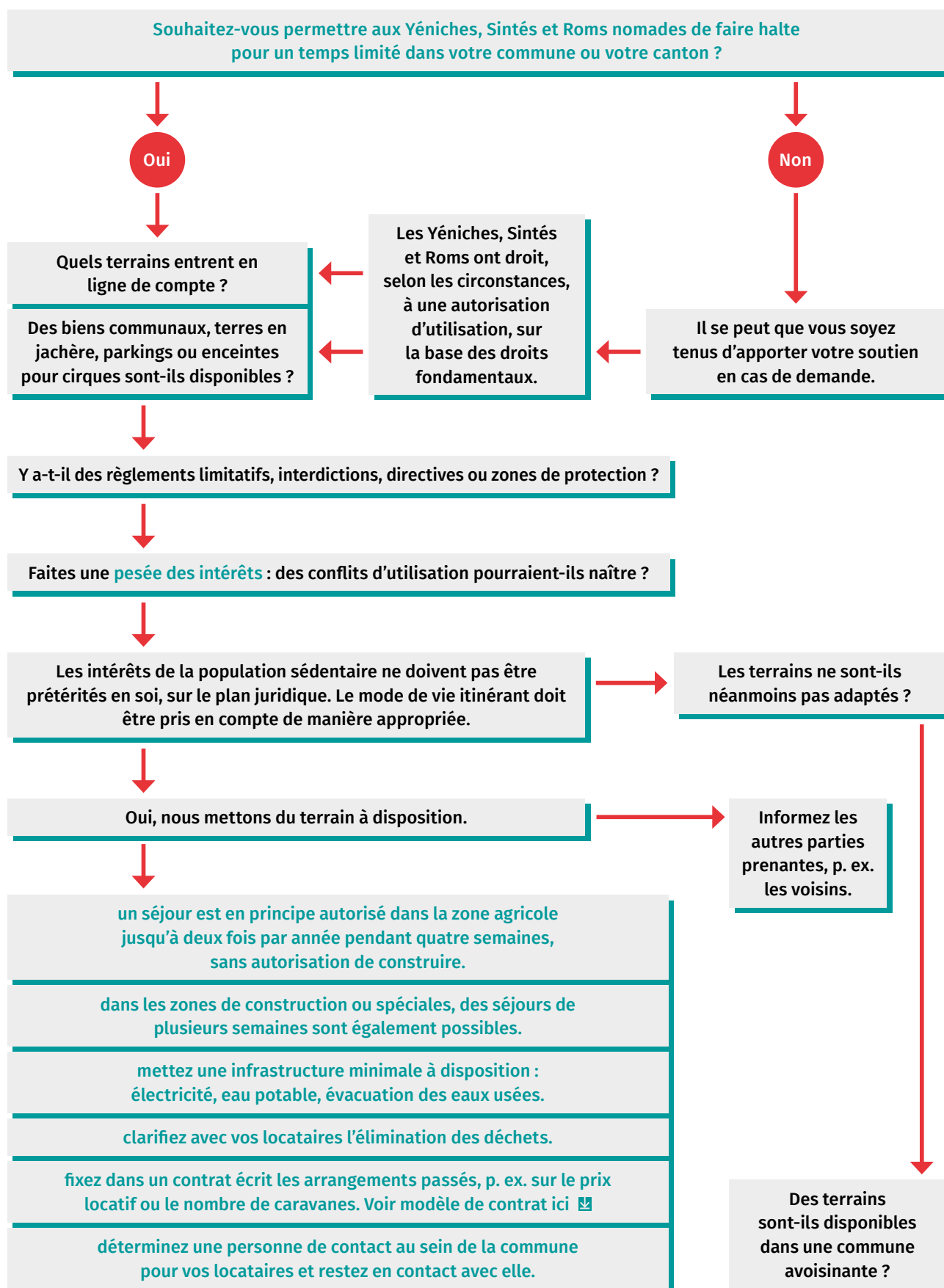
4.6. INFORMATIONS ET RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES INSTANCES POLITIQUES DES CANTONS

Le canton occupe une importante fonction charnière entre les prescriptions juridiques supérieures et la pratique au sein des communes. Les cantons ont la possibilité de faire participer les communes et de garantir les droits des Yéniches, Sintés et Roms au niveau du droit communal et de la pratique.

- Un bureau de coordination et point de contact cantonal – soit un « service spécialisé pour les gens du voyage » – apporte une plus-value à toutes les parties prenantes. L'expérience montre qu'en particulier les communes profitent de tels services spécialisés pour un contact dénué de conflits avec les Yéniches, Sintés et Roms nomades. De tels centres exercent la fonction de centre de compétences pour les questions relatives au mode de vie nomade, au sein de l'administration cantonale. Mais aussi pour les propriétaires fonciers et les Yéniches, Sintés et Roms eux-mêmes, il est avantageux de savoir où obtenir des informations et un soutien au niveau cantonal.
- L'implication des communes, des agriculteurs et des Yéniches, Sintés et Roms dans l'élaboration des documents pertinents tels que des concepts et des aide-mémoire se révèle pertinente. Ceci peut avoir lieu par exemple au moyen d'auditions lors de procédures de consultation ou de tables rondes, ou encore sous d'autres formes. Cela ne contribue pas seulement à de bons résultats, mais sensibilise aussi les acteurs et encourage l'acceptation des réglementations.
- Le droit fédéral règle de manière exhaustive l'octroi des autorisations relatives au commerce itinérant (loi fédérale sur le commerce itinérant). Des exigences ou limitations complémentaires par les cantons ou les communes ne sont pas admissibles.
- Des réglementations explicites au niveau de la législation cantonale sur la construction et l'aménagement du territoire qui autorisent de manière unifiée la halte spontanée pour tout le territoire cantonal sans autorisation de construire établissent une situation claire pour toutes les parties prenantes et permettent de prévenir les effets de refoulement en raison de différentes réglementations communales.
- En complément ou en lieu et place d'une réglementation législative, une formulation dans le plan directeur cantonal est souhaitable. Une formulation correspondante peut engager les communes à permettre et à soutenir la halte spontanée.
- Dans la mesure où la législation cantonale n'autorise pas explicitement la halte spontanée sans autorisation, il est important de ne pas formuler de restrictions directes ou indirectes excessives. Les communes devraient pouvoir jouir d'une marge de manœuvre suffisante du point de vue du droit de la construction et de l'aménagement du territoire afin de permettre la halte spontanée de groupes relativement petits sans permis de construire aussi dans les zones agricoles et sur d'autres surfaces.

2. Cf. étude CSDH 2020, p. 18, resp. ATF 136 I 87 consid. 5.2 p. 101 s., 109 Ia 146 consid. 4b pp. 149 ss. BORBÉLY, in Kommentar PolG ZH, § 21 n. 2 ss.; TROCHSLER-HUGENTOBLE/LOBSIGER, in SBVR III/1, pp. 310 ss.

HALTE SPONTANÉE SUR TERRAIN PUBLIC : APERÇU POUR LES COMMUNES ET LES CANTONS





Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende

Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

Impressum

2021 | Publication de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses (Simon Röthlisberger et Jörg Hartmann) sur la base de l'étude du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), *Mode de vie nomade : la halte spontanée* (Pierre Tschannen, Judith Wyttenbach, Jascha Mattmann).

Rédaction et mise en page : typisch.ch

Traduction française : weiss traductions genossenschaft

Photographies : Eric Roset (pages 1, 2, 4, 12) | Christine De Gasparo (pages 6, 8)

