



Mode de vie nomade : la halte spontanée

Situation juridique, pratique et recommandations d'action

Pierre Tschannen

Judith Wyttenbach

Jascha Mattmann

Berne, 1^{er} mai 2020

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Case postale, 3001 Berne

Téléphone +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTEUR-E-S

Pierre Tschannen

Professeur ordinaire émérite au département de droit constitutionnel et administratif de l'Institut de droit public de l'Université de Berne

Judith Wyttenbach

Professeure ordinaire au département de droit constitutionnel et droit international public de l'Institut de droit public de l'Université de Berne, responsable du domaine thématique Police et justice ainsi que du domaine thématique Politique genre auprès du CSDH

Jascha Mattmann

B Law/BA-IR

La présente version de l'étude est une traduction commandée par la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses et dont la responsabilité lui revient. La traduction de l'étude originale a été réalisée par *weiss traductions genossenschaft*.

Suggestion de citation : CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCE POUR LES DROITS HUMAINS (CDSH), Mode de vie nomade : la halte spontanée. Situation juridique, pratique et recommandations d'action, rédigé par Tschannen Pierre/ Wyttenbach Judith/ Mattmann Jascha, étude mandatée par la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, Berne 2020.



Étude entière



Extraits

TABLE DES MATIÈRES

Abréviations	V
Résumé	1
I. Mandat	4
II. Contexte en ce qui concerne les aires officielles et la halte spontanée	4
1. Terminologie « gens du voyage »	4
2. Aires de séjour, aires de transit et aires de passage	4
3. La halte spontanée	5
4. Situation insuffisante et rapports entre les différentes catégories de haltes et d'aires	6
III. Perspectives et intérêts des différents acteurs	8
1. Le point de vue des gens du voyage	8
2. Le point de vue des propriétaires fonciers	9
3. Le point de vue des communes et de l'opinion publique	10
IV. La halte spontanée dans la loi et les ordonnances	11
1. Aperçu	11
1.1. Possibilités et limites des déclarations de portée générale	11
1.2. Bases juridiques	11
1.3. Instruments de gestion contenus dans la loi.	13
1.4. Suite de la procédure	14
2. Halte spontanée sur terrain privé	14
2.1. Obligations de demander une autorisation de construire	15
2.2. Interdictions de camper	17
2.3. Contrôles de personnes, obligations d'annoncer	18
2.4. Contrôles de véhicules, limitations d'accès	19
2.5. Protection de l'environnement	20
2.6. Activité lucrative et utilisation du sol non agricole	21
2.7. Droits et obligations issus du contrat de bail, prescriptions de droit public sur la forme et le contenu ..	23
3. La halte spontanée sur terrain public	25
3.1. Références	25
3.2. Voies et places publiques	26
3.3. Espaces verts et biens communaux (« allmends »)	29
3.4. Forêts	29
3.5. Terrains faisant partie du patrimoine administratif	31
3.6. Terrains faisant partie du patrimoine financier	31
V. Prescriptions de droit international public et de droit constitutionnel	34
1. Obligations découlant d'instruments spécifiques de la protection des minorités et de la protection générale internationale des droits humains	34
2. Obligations de la Confédération et des cantons découlant de la Constitution fédérale	37
2.1. Libertés individuelles	37
2.2. Un droit conditionnel à utiliser l'espace public ?	38
2.3. Interdiction de l'arbitraire	38
2.4. Interdiction de la discrimination (art. 8 al. 2 Cst.)	39
2.5. Discrimination structurelle	41

3.	Paramètres pour un aménagement de la législation et de la pratique conforme aux droits fondamentaux et aux droits de l'homme	41
VI.	Conclusions et recommandations d'action	44
1.	Principes	44
2.	Droit de la construction et de l'aménagement du territoire	45
2.1.	La halte spontanée devrait-elle figurer explicitement dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) ?	45
2.2.	Prescriptions cantonales et marge de manœuvre communale en droit de la construction et de l'aménagement du territoire	45
3.	Admissibilité de principe de la limitation de la halte spontanée et des interdictions relatives à des parcelles et espaces en droit cantonal	47
4.	Interdictions de police de camper et réserves d'autorisation en particulier	47
5.	Obligations d'annoncer	49
6.	Prescriptions en relation avec des contrats	50
7.	Obligations d'autorisation et interdictions policières en matière de halte spontanée sur terrain public	51
8.	Exercice du commerce itinérant et halte légale	51
9.	Exercice du pouvoir d'appréciation en matière d'administration	51
10.	Autres mesures et bonnes pratiques	52
	Bibliographie	55

ABRÉVIATIONS

a. i.	a initio (dès le début)
AI	Assurance-invalidité
al.	alinéa
art.	article
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse (Recueil officiel)
BO	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
cant.	cantonal
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CE	Communauté européenne
CE	Conseil des Etats
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
CEE	Communauté économique européenne
cf.	<i>conferre</i> (comparer)
ch.	chiffre XXXXXX
chap.	chapitre
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CN	Conseil national XXXXXXXXXXX
CO	Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) du 30 mars 1911 (RS 220)
conc.	concernant
	<ul style="list-style-type: none">- Concept AG : Département Bau, Verkehr und Umwelt, Konzept Fahrende Kanton Aargau vom November 2007- Concept SZ : Regierungsrat, Konzept Fahrende Kanton Schwyz vom 13. November 2012- Concept ZH : Baudirektion, Konzept für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende im Kanton Zürich vom 8. November 2017
Concept	Concept officiel sur le traitement des nomades [canton]
consid.	considérant
contra	d'un avis contraire
Cour EDH	Cour européenne des Droits de l'Homme
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)

Cst. féd.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
	<ul style="list-style-type: none"> - Directive FR : Conférence des préfets du canton de Fribourg, Directive sur le stationnement des gens du voyage du 3 mars 2016 - Directive Suisse latine : Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police de la Suisse latine (CLDJP), Recommandations du 31 octobre 2013 relatives au stationnement de gens du voyage en Suisse latine - Directive VD : Département de la sécurité et de l'environnement, Directives du 25 février 2013 relatives au stationnement de gens du voyage hors des places de transit officielles
Directive	Directive officielle sur le traitement des nomades [canton]
	<ul style="list-style-type: none"> - DPC BE : Décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC) du 22 mars 1994 [canton de Berne]
DPC	Décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire [canton]
éd.	édition
édit.	éditeur(s)
et al.	et alii = et autres
FF	Feuille fédérale
GC	Grande Chambre
i. f.	in fine (à la fin)
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
LAgr	Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (Loi sur l'agriculture, RS 910.1)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (Loi sur l'aménagement du territoire, RS 700)
	<ul style="list-style-type: none"> - LC AG : Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100) [canton d'Argovie] - LC BE : Loi sur les constructions du 9 juin 1985 (RSB 721.0) [canton de Berne]
LC	Loi sur les constructions [canton]
LCCR VD	Loi sur les campings et caravanings résidentiels du 11 septembre 1978 (RSV 935.61) [canton de Vaud]
LCR	Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (RS 741.01)
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (Loi sur la protection des eaux, RS 814.20)
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (RS 142.20)
let.	lettre

LF commerce itinérant	Loi fédérale sur le commerce itinérant du 23 mars 2001 (RS 943.1)
LFo	Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (Loi sur les forêts, RS 921.0)
LMI	Loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (Loi sur le marché intérieur, RS 943.02)
loc. cit.	à l'endroit déjà cité
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (RS 172.010)
	<ul style="list-style-type: none"> - LPC LU : Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (SRL 735) [canton de Lucerne] - LPC SZ : Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (SRSZ 400.100) [canton de Schwyz] - LPC TG : Planungs- und Baugesetz vom 21. Dezember 2011 (RB 700) [canton de Thurgovie]
LPC	loi sur la planification et la construction
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, RS 814.01)
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1 ^{er} juillet 1966 (SR 451)
	<ul style="list-style-type: none"> - LPol BE : Loi sur la police (LPol) du 08.06.1997 (RSB 551.1) [canton de Berne] - LPol NE : Loi sur la police (LPol) du 4 novembre 2014 (LDCN 561.1) [canton de Neuchâtel] - LPol ZH : Polizeigesetz vom 23. April 2007 (LS 550.1) [canton de Zurich]
LPol	loi sur la police [canton]
	<ul style="list-style-type: none"> - LR BE : Loi sur les routes [du canton de Berne] du 4 juillet 2008 (LR ; RSB 732.11) - LR LU : Strassengesetz [du canton de Lucerne] vom 21. März 1995 (StrG ; SRL 755)
LR	Loi sur les routes [canton]
LSCN NE	Loi sur le stationnement des communautés nomades du 20 février 2018 (LDCN 17.034) [canton de Neuchâtel]
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (Loi sur le Tribunal fédéral, SR 173.110)
max.	maximum/maximal
N	Numéro marginal
n.	note(s)

- Notice AG : Departement Bau, Verkehr und Umwelt et al., Spontanhalte von Fahrenden – Merkblatt für Aargauer Bauernfamilien vom März 2016
- Notice bailleur de place TG : Amt für Raumentwicklung, Merkblatt für «Platzvermieter an Fahrende» vom 19. Juni 2018
- Notice BE : Direction de l'intérieur et de la justice ainsi que Direction des Eglises et al., notice du Canton de Berne sur les gens du voyage, du 16 mars 2016
- Notice communes TG : Amt für Raumentwicklung, Merkblatt für Gemeinden betreffend Vermietung von Plätzen an grössere und kleinere Gruppen von «Fahrenden» vom 19. Juni 2018
- Notice LU : Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Merkblatt Spontanhalte von Fahrenden vom August 2018
- Notice nomades TG : Amt für Raumentwicklung, Merkblatt für «Fahrende» vom 19. Juni 2018
- Notice SG : Amt für Umwelt und Energie et al., Merkblatt für die Vermietung von Plätzen für Fahrende (o.D.)
- Notice SZ : Volkswirtschaftsdepartement et al., Spontanhalte für Schweizer Fahrende, Merkblatt vom Juli 2016
- Notice ZH : Fahrende – Rechtliche Grundlagen zur Standplatzvermietung (Merkblatt des Zürcher Bauernverbands, o.D.)

Notice	Document officiel d'information sur le traitement des nomades [canton]
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (RS 700.1) - OC AG : Bauverordnung [du canton d'Argovie] vom 25. Mai 2011 (SAR 713.121)
OC	Ordonnance sur la construction [canton]
OCCR	Ordonnance sur le contrôle de la circulation routière du 28 mars 2007 (RS 741.013)
OCI	Ordonnance sur le commerce itinérant du 4 septembre 2002 (RS 943.11)
OCR	Ordonnance sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962 (RS 741.11)
OFo	Ordonnance sur les forêts du 30 novembre 1992 (SR 921.01)
OLED	Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets du 4 décembre 2015 (Ordonnance sur les déchets, RS 814.600)
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (RS 172.010.1)
OMoD	Ordonnance sur les mouvements de déchets du 22 juin 2005 (RS 814.610)
OPD	Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture du 23 octobre 2013 (Ordonnance sur les paiements directs, RS 910.13)
OSR	Ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (RS 741.21)

OTerm	Ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation du 7 décembre 1998 (Ordonnance sur la terminologie agricole, RS 910.91)
p./pp.	page/pages
PA	Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (RS 172.021)
Pacte ONU I	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (SR 0.103.1)
Pacte ONU II	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2) <ul style="list-style-type: none"> - RC Mammern TG : Baureglement der Politischen Gemeinde Mammern vom 5. Juni 1996
RC	Règlement sur la construction [commune] <ul style="list-style-type: none"> - RCamp Bad Ragaz SG : Campingreglement der Gemeinde Bad Ragaz vom 30. Juli 1979 - RCamp Bönigen BE : Campingreglement der Einwohnergemeinde Bönigen vom 10. Dezember 2004 - RCamp Erlach BE : Campingreglement der Einwohnergemeinde Erlach vom 29. Juni 1978 - RCamp Oberriet SG : Campingreglement der Politischen Gemeinde Oberriet vom 17. Oktober 2014 - RCamp VD : Loi sur les campings et caravanings résidentiels du 11 septembre 1978 (LCCR ; RSV 935.61) [canton de Vaud] - RCamp Vinelz BE : Campingreglement der Gemischten Gemeinde Vinelz vom 3. Dezember 2008 - RCamp GE : Règlement sur les campings, du 28 juin 2017 (RCamp ; RSG L 5 05.20) [canton de Genève]
RCamp	Règlement sur le camping [commune], loi sur le camping [canton]
rem.	remarque
resp.	respectivement
RO	Recueil officiel du droit fédéral <ul style="list-style-type: none"> - RPol Aarberg BE : Polizeireglement der Einwohnergemeinde Aarberg vom 1. Juli 2015 - RPol Berg am Irchel ZH : Polizeiverordnung der Gemeinde Berg am Irchel vom 10. Juni 2016 - RPol Boudry NE : Règlement général de police (RGP) de la Ville et Commune de Boudry du 21 mai 1987 - RPol Brugg AG : Polizeireglement der Gemeinden Birr, Birrhard etc. vom 9. Februar 2016

- RPol Bulle FR : Règlement général de police de la Ville de Bulle du 10 octobre 2016
- RPol Gland VD : Règlement communal de police du 30 septembre 1991
- RPol Konolfingen BE : Polizeireglement der Einwohnergemeinde Konolfingen vom 1. Januar 2003
- RPol Marly FR : Règlement de police de la Commune de Marly du 2 juillet 2008
- RPol Milvignes NE : Règlement général de police de la Commune de Milvignes du 30 juin 2015
- RPol Münchenbuchsee BE : Polizeireglement der Gemeinde Münchenbuchsee vom 26. Mai 2011
- RPol Oberes Fricktal AG : Polizeireglement der Gemeinden Bözen, Densbüren etc. vom 1. Mai 2010
- RPol Pfäffikon ZH : Polizeiverordnung der Gemeinde Pfäffikon ZH vom 18. Juni 2002
- RPol St-Gall : Polizeireglement der Sadt St. Gallen vom 16. November 2004

RPol	Règlement de police, ordonnance de police, [arrondissement, commune]
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
s. d.	sans date
s./ss	et suivante(s)
SBVR	Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (collection d'ouvrages)
TF	Tribunal fédéral suisse
UE	Union européenne
vol.	volume
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (revue)

RÉSUMÉ

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.

I. MANDAT

Le 3 septembre 2018, la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses a mandaté le CSDH pour réaliser une étude sur le thème de la halte spontanée. L'étude a pour but d'examiner la situation juridique au niveau cantonal et au niveau communal, et de présenter les prescriptions, supérieures, de droit constitutionnel et de droit international public ainsi que les prescriptions de droit fédéral. Sur la base de ces résultats, l'étude doit en particulier présenter la marge de manœuvre en matière de droit de la police ainsi que les options d'action des cantons et communes, et formuler des recommandations d'action pour une conception d'ordre juridique et de pratique qui soit favorable aux droits fondamentaux.

II. CONTEXTE EN CE QUI CONCERNE LES AIRES OFFICIELLES ET LA HALTE SPONTANÉE

1. Terminologie « gens du voyage »

En lieu et place de la notion générale de « gens du voyage », les dénominations spécifiques « Yéniches », « Sintés/Manouches » et « Roms » sont utilisées aujourd'hui selon le contexte, dans les rapports et documents officiels.¹ Etant donné que la présente étude porte sur les aspects juridiques de la halte spontanée des Yéniches, Sintés/Manouches et Roms, nous y utilisons néanmoins la désignation de « gens du voyage », pour une meilleure lisibilité.

2. Aires de séjour, aires de transit et aires de passage

Les documents de la Confédération, des cantons et des représentations de gens du voyage distinguent en règle générale entre aires de séjour, aires de transit et aires de passage :² Les aires de séjour sont utilisées en hiver, en particulier par les gens du voyage suisses, pour y résider pendant une période prolongée. Les aires de transit se trouvent en règle générale le long des principaux axes autoroutiers et sont utilisées par de grands groupes de gens du voyage étrangers pour une halte temporaire. L'aménagement de la halte des grands groupes doit être coordonné par les cantons au niveau régional et suprarégional, voire même par la Confédération. Les aires de passage servent surtout en été aux haltes temporaires et sont principalement utilisées par les gens du voyage suisses.

Les aires de séjour, les aires de transit et les aires de passage peuvent se trouver sur terrain public ou privé et disposent, en principe, d'une infrastructure permanente. Les trois types d'aires ont pour point commun de se trouver sur des parcelles spécialement dédiées à la halte.

* Les auteur-e-s remercient Eliane Braun, B Law, pour les recherches réalisées dans le cadre de la présente contribution.

¹ Le conseiller fédéral Alain Berset avait, dans un discours tenu en 2016, insisté sur la reconnaissance des différents groupes communautaires ; OFC, rapport du groupe de travail, p. 25 ; EspaceSuisse, aires d'accueil, p. 11. Par ailleurs, dans son rapport de février 2017 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Conseil fédéral a accédé à la demande des Yéniches et Sintés suisses d'être reconnus comme minorités nationales en tant que tels et non en tant que gens du voyage.

² P. ex. OFC, rapport du groupe de travail, pp. 17 s., 31 ; concept ZH, p. 4 ; EspaceSuisse, aires d'accueil, p. 12.

3. La halte spontanée

La halte spontanée n'est pas définie en Suisse au niveau fédéral. Les critères suivants découlent de l'usage pratique de cette notion par des organisations d'intérêt des gens du voyage et par les autorités :³

- la halte a lieu sur un terrain qui n'est pas défini en tant qu'aire officielle de passage, de séjour ou de transit ;⁴
- La halte a lieu sur un terrain privé (ou, plus rarement, sur un terrain public⁵) qui est habituellement dédié à un autre usage, en particulier à l'agriculture ;
- la halte a lieu avec le consentement des propriétaires fonciers (ou autres ayants droit, en particulier les fermiers) ;
- dans certains cas, la halte est convenue de manière « spontanée » et flexible, dans d'autres cas cependant il s'agit de contacts répétés et de longue date ;
- les propriétaires fonciers et les gens du voyage passent un accord verbal ou écrit sur le loyer et la rémunération d'une éventuelle utilisation des infrastructures (électricité, toilettes, eau, etc.) ;
- la halte 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 ;
- il s'agit souvent de groupes relativement petits de gens du voyage suisses ou étrangers avec une douzaine de caravanes au maximum⁶, sachant que les membres de ces groupes peuvent être aussi bien suisses qu'étrangers ;⁷
- les personnes habitent dans des caravanes et exercent une activité lucrative depuis cet endroit. Les familles voyagent souvent avec des caravanes séparées pour les enfants.

Lorsque nous nous référons, dans cette étude, à la « halte spontanée usuelle de groupes relativement petits », c'est à cette situation de départ que nous pensons. La halte spontanée sous cette forme constitue la forme originelle, traditionnelle du mode de vie itinérant ; elle est l'expression même de la culture des gens du voyage.⁸ La littérature attire à bon escient l'attention sur le fait que l'institution de la halte spontanée exerce un effet d'intégration, et même un effet d'intégration plus efficace que le regroupement sur quelques rares grandes aires de séjour officielles.⁹ La halte spontanée doit être clairement distinguée du camping comme activité de loisirs ou comme forme de tourisme. Les gens du voyage n'ont souvent pas le droit de faire halte sur les

³ Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, Rapport 2015, p. 10; de manière similaire, GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse, *Fahrende auf Privatland*, p. 1; AD, Troisième rapport, p. 37; OFC, rapport du groupe de travail, p. 31; concept ZH, p. 11.

⁴ Pour la délimitation, SAMBUC BLOISE, *Situation juridique*, N 1265.

⁵ AD, prise de position expertise, p. 24 ; cf. aussi EspaceSuisse, aires d'accueil, p. 20.

⁶ Voir à ce sujet la circonlocution dans le concept du canton de Zurich, p. 11 (en allemand uniquement), consultable sur https://are.zh.ch/internet/baudirektion/are/de/raumplanung/veroeffentlichungen/_jcr_content/contentPar/publication_3/publicationitems/konzept_f_r_die_bere/download.spooler.download.1510760635334.pdf/2017_Konzept_Fahrende_RRB_1030.pdf (consulté le 11.12.2019) ; voir en outre EspaceSuisse, aires d'accueil, p. 12.

⁷ En raison de la pénurie d'aires de transit, il est déjà arrivé par le passé que de plus grands groupes de gens du voyage étrangers fassent une halte spontanée, avec l'accord des propriétaires fonciers privés. Le plan d'action de l'OFC de 2016 révèle à ce sujet que « ces arrangements ne posent généralement aucun problème », mais certaines de ces haltes ont eu lieu de manière non autorisée et sur des parcelles non destinées à cet effet (cf. OFC, rapport du groupe de travail, p. 18 in fine)

⁸ A ce sujet, *ibid.*, rapport du groupe de travail, p. 31.

⁹ SAMBUC BLOISE, *Situation juridique*, N 1556.

places de camping habituelles car ils exercent souvent une activité lucrative, liée au mode de vie itinérant.¹⁰

4. Situation insuffisante et rapports entre les différentes catégories de haltes et d'aires

Selon l'art. 75 Cst.¹¹, l'aménagement du territoire relève en premier lieu de la compétence des cantons, la Confédération définissant cependant quelques principes. L'art. 3 al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire¹² oblige les cantons à aménager le territoire selon les besoins de la population, ce qui inclut tous les groupes de population, par conséquent aussi les gens du voyage. La souplesse des prescriptions de droit de l'aménagement du territoire de la Confédération permet aux cantons et aux communes de tenir compte des intérêts des gens du voyage et aussi d'accepter avec pragmatisme l'utilisation de terrains privés pour la halte spontanée. Les prescriptions de droit fédéral actuelles n'incitent toutefois que faiblement les pouvoirs exécutifs cantonaux à assumer de façon progressive et active, leurs compétences de pilotage en matière d'aménagement du territoire.

Si le Tribunal fédéral¹³ a retenu en 2003 que le mode de vie nomade ou semi-nomade constituait une caractéristique fondamentale de l'identité culturelle des gens du voyage et que leurs besoins devaient être pris en compte dans l'aménagement du territoire au moyen de zones et sites adaptés aux aires de séjour et de passage, il rejette toujours tout droit justiciable à la mise à disposition d'aires officielles de passage, de séjour ou de transit.¹⁴ Par conséquent, les gens du voyage ne disposent pas, sur la base de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, de moyens d'action juridiques efficaces leur permettant d'imposer en pratique les obligations de droit constitutionnel et de droit international public.¹⁵

Lors de la mise en œuvre de l'art. 3 al. 3 LAT, certains cantons ont tenu compte des besoins des gens du voyage dans leurs plans directeurs cantonaux ou élaboré des projets correspondants afin de créer des aires d'accueil.¹⁶ Malgré cette obligation légale et les efforts soutenus de certains cantons, la situation réelle est de plus en plus précaire, particulièrement en matière d'aires de passage et d'aires de transit. Ainsi, il ressort du quatrième rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (2017) que l'offre en emplacements sur les *aires de passage* ne suffit plus qu'à un tiers (env. 35 %) des gens du voyage suisses. Plusieurs aires de passage ont été supprimées ces dernières années.¹⁷ La pénurie est également flagrante au niveau des aires de transit pour les gens du voyage étrangers, qui devraient être prévues au niveau suprarégional.¹⁸ Ce manque en aires a ponctuellement conduit de grands groupes de gens du voyage étrangers à faire halte sur

¹⁰ Conseil fédéral, Rapport sur les gens du voyage, partie II p. 13.

¹¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

¹² Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700)

¹³ Cf. ATF 129 II 321 consid. 3.1 et 3.2.

¹⁴ Cf., concernant les droits découlant du droit international public et du droit constitutionnel qui doivent être mis en œuvre au niveau du droit de l'aménagement du territoire : BJ, Obligation positive, p. 20 ; voir en outre un résumé de la situation juridique en matière d'aires de transit et de passage dans DFAE, quatrième rapport, p. 22, ainsi qu'EspaceSuisse, aires d'accueil, pp. 9 ss.

¹⁵ BJ, Obligation positive, p. 20.

¹⁶ DFAE, quatrième rapport, p. 19 ; OFC, état du plan d'action, p. 5 ; des exemples actuels sont en outre présentés dans EspaceSuisse, aires d'accueil, pp. 22 ss.

¹⁷ DFAE, Quatrième rapport, p. 16 ; voir également à ce sujet OFC, rapport du groupe de travail, pp. 17 ss.

¹⁸ OFC, état du plan d'action, p. 6.

des parcelles privées ou publiques qui, selon les autorités et les propriétaires privé-e-s, n'étaient pas appropriées à l'accueil de grands groupes. Ensuite, l'opinion publique a souvent généralisé, à tort, les problèmes apparus dans certains cas, ce qui a impacté les groupes moins grands de gens du voyage (suisses) puisqu'ils se sont vus refuser de plus en plus souvent la halte spontanée pour des motifs basés sur des stéréotypes. Le rapport de la Confédération sur la mise en œuvre du plan d'action explique ainsi les connexités : « Le manque actuel d'aires d'accueil est source de conflits, en raison notamment des occupations illégales de terrains. Ces occupations à fort impact médiatique nourrissent les préjugés et se retournent contre toutes les minorités nomades. »¹⁹ Il est reconnu que la création d'emplacements supplémentaires est difficile, en raison notamment de la résistance des communes concernées.²⁰ Les efforts fournis par les cantons en faveur des aires d'accueil officielles échouent souvent en raison de la coopération insuffisante des communes, ce qui amène à la situation de pénurie actuelle. Les cantons restent prudents et ne disposent même pas des compétences suffisantes dans certains domaines pour s'imposer face aux communes.

A maints égards, ce contexte engendre une certaine pression sur la halte spontanée : la pénurie en aires officielles incite les gens du voyage à faire halte sur des terrains privés. En même temps, les communes se montrent moins disposées à autoriser la halte spontanée sur des parcelles privées, ce qui « rend pratiquement impossible une halte en l'absence d'aires officielles ». ²¹ Si la réglementation dans les cantons et les communes devient plus compliquée et plus restrictive, cela se répercute sur l'offre : les agriculteurs/trices ont tout intérêt à pouvoir louer facilement leurs parcelles, sans autre formalités. Si ceci n'est plus possible ou si des conflits surviennent avec la commune, ils renoncent à tout accord. Le manque actuel en aires d'accueil privées entraîne de lourdes conséquences. En effet, en raison du nombre restreint d'aires disponibles, les gens du voyage commencent à voyager plus tôt dans l'année, ce qui peut le cas échéant les conduire à retirer leurs enfants plus tôt de l'école. En outre, une pénurie d'aires peut avoir pour conséquence que de plus grands groupes se forment, étant donné que ceux-ci sont en meilleure position de négociation. Cela peut conduire à une trop grande sollicitation des propriétaires et de la collectivité.

Cependant, si la corrélation décrite entre la pénurie d'aires officielles et la halte spontanée est bien réelle, il reste néanmoins important de souligner que les aires officielles ne sauraient remplacer la halte spontanée en tant que forme originelle du mode de vie itinérant, mais qu'elles viennent la compléter.²²

Enfin, il convient de rappeler que la *situation juridique en matière de halte spontanée est différente* de celle en matière de création de nouvelles aires officielles : Si, comme susmentionné, la jurisprudence du Tribunal fédéral ne permet pas d'exiger la création d'aires officielles par la voie judiciaire, les réglementations cantonales ou communales relevant du droit de la construction ainsi que les réglementations ou décisions policières limitant l'accès à la halte spontanée consensuelle, portent souvent atteinte aux libertés personnelles protégées par les principes fondamentaux du droit et les droits humains. Elles peuvent aussi être suspectées de discrimination, et doivent alors faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, à l'aune des prescriptions constitutionnelles et de droit international public.

¹⁹ OFC, état du plan d'action, p. 6.

²⁰ Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, rapport 2015, p. 5 ; OFC, rapport du groupe de travail, p. 16.

²¹ OFC, état du plan d'action, p. 4.

²² Cf. EspaceSuisse, aires d'accueil, p. 48.

III. PERSPECTIVES ET INTÉRÊTS DES DIFFÉRENTS ACTEURS

En matière de halte spontanée, les gens du voyage, les propriétaires fonciers et les communes défendent des intérêts précis qu'il incombe de prendre en considération de manière adéquate. Le récapitulatif ci-dessous est fondé d'une part sur une analyse de documents (émanant d'autorités et de représentants des gens du voyage), et d'autre part sur des entretiens structurés²³.

1. Le point de vue des gens du voyage

Pour les gens du voyage, il est important d'avoir accès à des terrains privés 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. La situation juridique relative à la halte spontanée est cependant souvent confuse et non transparente, et peut varier fortement d'un canton ou d'une commune à l'autre. Les gens du voyage se retrouvent donc confrontés à diverses restrictions légales en matière de halte spontanée, entre autres à des obligations d'autorisation, des interdictions partielles de camper, des interdictions de circuler et des prescriptions de police. Les dépôts de garantie peuvent aussi constituer une charge trop importante pour les petits groupes de gens du voyage qui ne sont souvent pas en mesure de faire un dépôt en plus du paiement anticipé du loyer.²⁴ Il est important ici de comprendre que l'accord verbal est souvent privilégié, notamment dans le cadre de relations amicales de longue date entre les gens du voyage et les agriculteurs/trices. En outre, certains gens du voyage privilégient la culture orale, ne donnent que très peu d'importance à l'écrit et favorisent les conventions orales.

Le libre exercice de la halte spontanée s'avère généralement primordial pour l'activité professionnelle des gens du voyage, notamment parce qu'ils sont tributaires d'un accès à différentes communes et ainsi à un grand nombre de client-e-s. Après avoir séjourné un certain temps sur un même site, la clientèle se fait rare pour les gens du voyage et ils n'éprouvent donc que rarement le besoin de stationner plus de quatre semaines au même endroit.

Les gens du voyage sont plus souvent limités indirectement que directement dans l'exercice de leur halte spontanée. En effet, le problème des gens du voyage réside moins dans le fait de ne pas trouver de propriétaires fonciers acceptant une halte spontanée, mais davantage dans celui que ces derniers en seraient empêchés par la situation juridique ou la pression exercée par les autorités communales (et plus rarement par la population locale).²⁵ Cette pression peut se manifester sous forme de menaces d'amendes et de présence médiatique non souhaitées, jusqu'à la menace de coupures de subventions agricoles et la cessation de relations commerciales avec les agriculteurs/trices. Du point de vue des gens du voyage, il est donc important que les agriculteurs/trices puissent juridiquement et effectivement utiliser de manière correspondante leurs parcelles (ce qu'un membre de la communauté des gens du voyage a exprimé ainsi : « Nous voulons pouvoir avec ceux qui veulent. »). Des contrôles policiers systématiques et très fréquents sont rapportés, qui donnent aux gens du voyage le sentiment de « ne pas être les bienvenus ».²⁶

²³ Les entretiens ont été menés et consignés sous couvert de confidentialité, avec les représentants des autorités et des gens du voyage.

²⁴ GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse, *Fahrende auf Privatland*, p. 4.

²⁵ Cf. Radgenossenschaft der Landstrasse, *Bundesratsbrief*, p. 5.

²⁶ Cf. *ibid.*, p. 2.

En ce qui concerne les aires d'accueil, il peut y avoir un intérêt à ce qu'une infrastructure soit mise à disposition. Cette question arrive cependant en second rang par rapport à la possibilité de stationner sur une aire, et elle concerne surtout les groupes relativement grands (à partir de 20 personnes environ). On pensera notamment aux toilettes (ToiToi ou toilettes de ferme), aux conteneurs à déchets, à l'électricité et à l'eau. La grande majorité des gens du voyage suisses dispose cependant de toilettes chimiques intégrées à leurs véhicules, et ils peuvent éventuellement se fournir en eau dans les stations-services ou aux fontaines. Une réglementation claire en matière de gestion des déchets bénéficie aussi bien aux gens du voyage qu'aux propriétaires fonciers.²⁷ Outre le besoin en aires usuelles, il arrive que des groupes plus importants (50 véhicules ou plus) aient besoin d'une aire pour une halte de courte durée, notamment lorsque les gens du voyage se regroupent à l'occasion de fêtes (p. ex. mariages). Dans ce cas, les conditions de la halte spontanée ne sont, en général, pas adaptées pour répondre au besoin plus important en infrastructure.

Enfin, il est primordial pour les gens du voyage de lutter contre les préjugés sur la halte spontanée.²⁸ Ils souhaitent que moins d'articles de presse renvoient une image négative d'eux et que davantage d'articles traitent d'exemples positifs, afin de fournir une information plus objective à la population. Aussi bien les gens du voyage que les représentant-e-s des autorités ont rapporté que les communes qui entretiennent des relations de longue date avec les gens du voyage sont en principe plus ouvertes et plus accueillantes envers eux que les autres.

2. Le point de vue des propriétaires fonciers

Les propriétaires fonciers ont eux aussi tout intérêt à ce que la situation juridique soit la plus transparente possible et qu'ils soient protégés juridiquement. Il est souvent peu clair dans quelles circonstances ils peuvent louer une parcelle à des gens du voyage sans devoir craindre des amendes, des réductions de subvention ou autres. Lorsque des amendes sont prononcées en raison d'une halte spontanée, celles-ci sont en règle générale adressées aux propriétaires fonciers et non aux gens du voyage.

Les propriétaires fonciers veulent disposer de leurs parcelles sans limitation et les louer de manière rentable sur la base d'éléments contractuels librement déterminables et aux parties contractantes de leur choix.²⁹ Ceci est en principe aussi de l'intérêt des gens du voyage (cf. à ce sujet ch. III.1).

En outre, il est important pour les propriétaires fonciers que leur parcelle et, le cas échéant, leur exploitation agricole, ne soit pas affectée, par exemple par une pollution du bien-fonds, par des détritiques, des eaux usées ou encore des défécations. Si des gens du voyage exercent leur activité professionnelle sur le bien-fonds en question (p. ex. travaux d'aiguillage ou de peinture), il faut éventuellement s'attendre à des salissures et des émissions (bruit). Des accords clairs, la mise à disposition de l'infrastructure requise et, à la rigueur, le prélèvement d'une garantie de loyer peuvent, du point de vue des propriétaires fonciers, aider à éviter des problèmes.

²⁷ Cf. de manière générale, sur la question de l'infrastructure : GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse : *Fahrende auf Privatland*, p. 4.

²⁸ Cf. Radgenossenschaft der Landstrasse, Bundesratsbrief, p. 3.

²⁹ Cf. aussi à ce sujet EspaceSuisse, aires d'accueil, p. 47.

3. Le point de vue des communes et de l'opinion publique

Les communes ont en premier lieu intérêt à ce que soient observées les prescriptions spéciales ancrées dans les lois relatives à la construction et à l'aménagement du territoire,³⁰ à l'environnement,³¹ à la gestion des déchets,³² à la protection des eaux³³ et à la protection de la nature³⁴ ainsi que dans la législation régissant le commerce itinérant.³⁵

Tout comme les autres parties, les communes et l'opinion publique ont intérêt à ce que la situation juridique (supérieure, cantonale) soit claire, que les conflits trouvent une issue pacifique, et que le cas échéant les cantons apportent leur soutien, dans la mesure où les autorités communales peuvent être dépassées par la thématique de la halte spontanée.

Les communes doivent garantir que les prescriptions en matière de droit de la construction et de l'aménagement du territoire soient observées et que la halte spontanée ne produise pas d'eaux usées ou de déchets qui pourraient entraîner une pollution de l'environnement ou des eaux, notamment en relation avec le commerce itinérant. Les communes redoutent en partie la pollution liée à des défécations en des endroits non prévus à cet effet. La plupart des gens du voyage suisses disposent cependant, comme précisé ci-dessus, de toilettes chimiques intégrées à leurs véhicules, ou ont accès à des toilettes au sein des exploitations agricoles.

Les frais administratifs doivent aussi être pris en compte. La halte spontanée peut générer des frais d'administration ; en effet, celle-ci a surtout lieu là où des obligations d'autorisation sont introduites ou des contrôles policiers ou des interventions policières deviennent nécessaires. La halte spontanée peut cependant aussi contribuer à réduire les coûts publics, puisqu'elle libère de la place sur les aires officielles ou réduit le nombre de haltes illicites.

Les communes peuvent en outre être confrontées à des questions de sécurité publique et d'ordre public. Fort est de relever que, jusqu'à présent, quasiment aucune expérience négative n'a été rapportée dans le cadre de la halte spontanée consensuelle de petits groupes de gens du voyage. En outre, l'accès simplifié à la halte spontanée consensuelle peut renforcer la sécurité publique puisqu'elle réduit le nombre de haltes non consensuelles.

³⁰ Art. 75 Cst. ; art. 1 al. 2 LAT ; art. 3 al. 2 LAT.

³¹ Art. 74 Cst. ; art. 1 al. 1 LPE.

³² Art. 1 let. a OLED ; art. 1 al. 1 OMoD.

³³ Art. 76 Cst. ; art. 1 LEaux.

³⁴ Art. 78 Cst. ; art. 1 let. a et d LPN.

³⁵ Art. 95 et 97 Cst. ; art. 1 al. 2 let. a et b LF commerce itinérant.

IV. LA HALTE SPONTANÉE DANS LA LOI ET LES ORDONNANCES

Sous ce chiffre, nous nous pencherons sur les sources de droit général (lois et ordonnances) avec les prescriptions de la Confédération, des cantons et des communes qui peuvent s'appliquer en cas de halte spontanée. Les considérants demeureront essentiellement descriptifs ; des évaluations et recommandations suivront aux chiffres V et VI.

1. Aperçu

1.1. Possibilités et limites des déclarations de portée générale

Le régime juridique de la halte spontanée est difficile à circonscrire.

- En effet, la halte spontanée touche *un grand nombre de domaines du droit*. En outre, on relève une certaine opacité du système de répartition des bases normatives entre la Confédération, les cantons et les communes. Or, les réglementations exhaustives au niveau fédéral n'existent que de façon isolée, ce qui ne permet pas d'entrevoir un régime applicable à l'ensemble du territoire national.
- Enfin, il s'agit de prendre en considération le fait que les autorités disposent souvent d'un *pouvoir d'appréciation* significatif lorsqu'il s'agit des limites du droit applicable. Les marges de manœuvre permises ne sont à leur tour que partiellement définissables au niveau juridique. Souvent, il s'agit simplement de trouver, dans un cas bien précis, la solution la plus adéquate et raisonnable possible. Une action inadaptée de la part des autorités constitue certes une faute (parce qu'elle n'est pas optimale), mais n'est pas illicite (parce qu'elle ne viole aucune norme juridique), et ne peut de ce fait pas être évaluée au plan juridique.

Dans ce contexte, il ne sera possible, ci-dessous, que de cerner les conditions cadres de la halte spontanée, et lorsque le droit cantonal prévaut, de présenter un choix des modèles de réglementation courants.

1.2. Bases juridiques

Afin de fournir une vue d'ensemble, nous n'abordons ici que les actes législatifs fédéraux pertinents, classés par domaines, (le cas échéant également les réglementations cantonales et communales) ainsi que les questions juridiques qu'ils couvrent, dans la mesure où ils revêtent une signification pour la halte spontanée.

- *Droit de l'aménagement du territoire et droit de la construction*. Au niveau fédéral, entrent en ligne de compte la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et, de manière marginale, la loi sur les forêts (LFo)³⁶. Tous les cantons disposent de leur propre loi sur l'aménagement du territoire et de la construction ; viennent s'y ajouter de nombreux règlements communaux sur la construction. Sur la base de ces actes législatifs, il s'agira d'évaluer si la halte spontanée nécessite une autorisation de construire

³⁶ Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (loi sur les forêts, LFo; RS 921.0).

(ch. 2.1).

- *Droit général de police.* La souveraineté en matière de police revient principalement aux cantons. Le droit fédéral en matière de police ne joue pas un rôle visible en matière de halte spontanée ; ce sont les lois de police cantonales qui sont déterminantes, et éventuellement les règlements de police locale au niveau des communes. De ce point de vue se pose la question de l'admissibilité des interdictions de camper motivées par des aspects de police ainsi que des restrictions d'autorisation (ch. 2.2) ; doivent en outre être discutés les éventuels contrôles de personnes et les obligations d'annoncer (ch. 2.3).
- *Droit des routes, droit réel public.* La législation sur la circulation routière relève de la compétence de la Confédération ; la loi fédérale sur la circulation routière s'applique (LCR)³⁷ ainsi que ses ordonnances d'exécution. Pour le reste, la compétence en matière de routes incombe aux cantons ; les lois cantonales sur les routes s'appliquent, de même que, le cas échéant, les règlements communaux sur les routes et d'autres actes législatifs relatifs à l'usage des voies et des places publiques. Les bases juridiques mentionnées sont pertinentes au regard des contrôles de véhicules, et par exemple pour ce qui concerne les limitations d'accès dans les zones agricoles (ch. 2.4) ainsi que, de manière générale, sur les terrains publics pour ce qui est des haltes spontanées (ch. 3).
- *Droit de l'environnement.* Dans la mesure où le droit de l'environnement joue un rôle, il suffit de consulter la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)³⁸ ainsi que la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux)³⁹. La protection des biotopes régie par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁴⁰ est appelée à jouer un certain rôle, plus marginal toutefois. Le droit de l'environnement pose une partie des conditions cadres que les gens du voyage doivent observer pendant leur séjour (ch. 2.5).
- *Droit économique.* Les conditions cadres régissent aussi les activités lucratives exercées pendant la halte spontanée (ch. 2.6). Elles se trouvent en partie dans la loi fédérale sur le commerce itinérant⁴¹, mais aussi dans la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI)⁴² ainsi que dans la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr)⁴³ pour les propriétaires des surfaces agricoles utilisées. Des réglementations cantonales sont admissibles, tout au plus sur des points accessoires.
- *Droit civil.* Les conventions entre propriétaires fonciers et gens du voyage pour la halte spontanée sur terrain privé sont régies par le droit des obligations et le code civil (CO⁴⁴, CC⁴⁵). S'y ajoutent d'éventuelles prescriptions de droit public cantonal relatives à la forme et au contenu du contrat (ch. 2.7).

Les *questions de droit fiscal* seront traitées au regard de la situation de fait examinée.

³⁷ Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR ; SR 741.01).

³⁸ Loi fédérale sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE ; RS 814.01).

³⁹ Loi fédérale sur la protection des eaux du 24.01.1991 (Loi sur la protection des eaux, LEaux ; RS 814.20).
Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN ; RS 451).

⁴¹ Loi fédérale sur le commerce itinérant du 23 mars 2001 (RS 943.1).

⁴² Loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI ; RS 943.02).

⁴³ Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (loi sur l'agriculture, LAgr ; RS 910.1).

⁴⁴ Loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations ; RS 220).

⁴⁵ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210).

1.3. Instruments de gestion contenus dans la loi.

Outre les bases légales mentionnées, il existe de nombreuses dispositions réglementaires plus souples en matière de gestion de la halte spontanée par les autorités. Il s'agit de déclarations dans des plans directeurs et de conceptions, directives et notices.

- *Déclarations dans des plans directeurs relatives à la halte spontanée.* En tant qu'instrument de gestion de l'aménagement du territoire, le plan directeur montre comment les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont coordonnées entre elles, compte tenu du développement spatial souhaité (art. 8 al. 1 let. b LAT). En raison de ses répercussions sur l'aménagement du territoire, la planification de possibilités de halte pour les gens du voyage fait aussi parmi des activités à incidence spatiale. Ainsi, de nombreux plans directeurs règlent-ils des questions relatives aux aires de séjour, aux aires de transit et aux aires de passage.⁴⁶ En revanche, en raison de sa modeste importance du point de vue territorial (et aussi parce qu'il n'est en grande partie pas possible de la planifier à l'avance), la halte spontanée ne constitue pas un thème pertinent en matière de plan directeur. Il est tout au plus envisageable de formuler des instructions générales à l'attention des communes, comme c'est par exemple le cas dans le plan directeur du canton d'Argovie : Selon ce plan directeur, la halte spontanée doit être tolérée dans la mesure du possible par les autorités, pour autant que des intérêts publics concrets ne s'y opposent pas.⁴⁷ Les plans directeurs sont contraignants pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT) ; toutefois, les affirmations contenues dans le plan sont faites sous réserve de la pesée des intérêts.⁴⁸
- *Conceptions des autorités en rapport avec la halte spontanée.* Par « conception », on entend généralement un système transversal d'objectifs et de mesures. Les conceptions placent une certaine activité administrative dans un contexte plus large et la mettent en lien avec les compétences d'autres autorités chargées de telles tâches (cf. art. 14 al. 2 OAT), mais sans définir concrètement la réalisation de projets individuels.⁴⁹ Les cantons d'Argovie, de Schwyz et de Zurich p. ex. disposent de conceptions relatives à la halte spontanée.⁵⁰
- *Directives administratives relatives à la halte spontanée.* Certains cantons travaillent sur la base d'instructions générales et abstraites (c'est-à-dire formulées comme des lois) destinées aux autorités compétentes subordonnées. Sur le plan juridique, il s'agit cependant d'ordonnances administratives. Des directives sur la halte spontanée existent pour les cantons de Suisse romande et le Tessin, et de manière plus

⁴⁶ Tel est par exemple le cas dans les plans directeurs des cantons suivants. Argovie : Massnahmenblatt S 4.1, Halteplätze für Fahrende ; BE : Massnahmenblatt D 08, Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für Fahrende schaffen ; SG : Massnahmenblatt S 43, Durchgangs- und Standplätze für Fahrende ; SZ : Massnahmenblatt W-1, Fahrende ; ZH : Massnahmenblatt 2.5, Stand- und Durchgangplätze für Fahrende.

⁴⁷ AG : Massnahmenblatt S 4.1, Halteplätze für Fahrende. De manière similaire, SZ : Massnahmenblatt W-1, Fahrende.

⁴⁸ Concernant la fonction et le caractère contraignant du plan directeur, voir en lieu et place de beaucoup, HÄNNI, Planungsrecht, pp. 119 ss, 134 ss.

⁴⁹ JEANNERAT, in Praxiskommentar RPG, Art. 13 N 20 ss ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 37 N 31.

⁵⁰ AG : Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Konzept Fahrende Kanton Aargau, p. 8 ch. 2 (11.2007) ; SZ : Regierungsrat, Konzept Fahrende Kanton Schwyz, p. 7 ch. 2.3 (13.11.2012) ; ZH : Baudirektion, Konzept für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende, p. 11 ch. 2.2 (08.11.2017).

spécifique pour les cantons de Fribourg et de Vaud.⁵¹

- *Notices administratives relatives à la halte spontanée*. Les notices font partie de l'activité d'information administrative. Elles informent sur la pratique administrative relative aux conditions cadres et aux modalités de la halte spontanée, et contiennent entre autres des modèles de contrat de location. Usuellement, elles sont destinées aux communes, agriculteurs/trices ainsi que gens du voyage. On trouve par exemple des notices dans les cantons d'Argovie, de Berne, Lucerne, Schwyz, St-Gall et Thurgovie.⁵² Zurich possède une notice « non officielle » de l'association des paysans sur ce thème.⁵³

Les instruments évoqués ont pour point commun qu'ils ne peuvent se déployer que *dans les limites du droit applicable*. Leur force normative se limite à la mise en œuvre du pouvoir d'appréciation conféré dans chaque cas ; ils ne permettent en aucune façon de déroger à la loi ou aux ordonnances.

1.4. Suite de la procédure

Ci-après, nous distinguerons la halte spontanée sur terrain privé de la halte spontanée sur terrain public. Cette catégorisation se justifie au regard du régime distinct de chaque terrain sollicité (dans le premier cas, le droit réel civil, dans le second cas le droit réel public s'applique).

- La halte spontanée s'effectue le plus souvent sur *terrain privé* ; c'est pourquoi nous traiterons d'abord ce cas de figure (ch. 2). Ce faisant, nous partons du postulat que la halte se fait d'un commun accord avec le propriétaire du terrain. Nous ne traiterons qu'en marge la question des haltes ayant lieu contre la volonté du propriétaire foncier.
- La halte spontanée sur *terrain public* se caractérise par certaines particularités (ch. 3) : D'une part, il s'agit de différencier entre les catégories de biens publics ; d'autre part, l'usage fait des surfaces publiques est moins une question de consentement mutuel qu'une question d'admissibilité de droit public, voire même d'un droit public.

2. Halte spontanée sur terrain privé

Sous ce chiffre, nous discuterons les questions juridiques liées à la halte spontanée sur terrain privé. Contrairement à ce qui est le cas dans l'aperçu sur les actes législatifs (ch. 1.2), la structure repose ici non pas sur les sources du droit, mais sur les déroulements et situations qui se présentent typiquement dans le cadre de la halte spontanée. Il s'agit en premier lieu de

⁵¹ Suisse romande et Tessin, de manière générale : Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police de la Suisse latine (CLDJP), Recommandations relatives au stationnement de gens du voyage en Suisse latine, art. 13 ss (31.10.2013). FR : Conférence des préfets du canton de Fribourg, Directive sur le stationnement des gens du voyage (3 mars 2016) ; VD : Département de la sécurité et de l'environnement, Directives relatives au stationnement de gens du voyage hors des aires de transit officielles (25.02.2013).

⁵² AG : Département Bau, Verkehr und Umwelt et al., Spontanhalte von Fahrenden – Merkblatt für Aargauer Bauernfamilien (mars 2016) ; BE : Direction de l'intérieur et de la justice ainsi que Direction des Eglises et al., notice du Canton de Berne – Gens du voyage (16.03.2016) ; LU : Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Merkblatt Spontanhalte von Fahrenden (août 2018) ; SZ : Volkswirtschaftsdepartement, Spontanhalte für Schweizer Fahrende, Merkblatt (7.2016) ; SG : Amt für Umwelt und Energie, Merkblatt für die Vermietung von Plätzen für Fahrende (non daté) ; TG : Amt für Raumentwicklung, Merkblatt für Gemeinden betreffend Vermietung von Plätzen an grössere und kleinere Gruppen von Fahrenden (19.6.2018), ainsi que Merkblätter spezifisch für Fahrende und für Platzvermieter (19.6.2018).

⁵³ Zürcher Bauernverband, Fahrende – Rechtliche Grundlagen zur Standplatzvermietung (approuvé officiellement, non daté).

l'admissibilité sur le fond de la halte spontanée (à savoir, concrètement, l'obligation de demander une autorisation de construire et l'interdiction de camper ; voir ch. 2.1 et 2.2). Nous aborderons ensuite les problèmes relatifs à la prise de quartier (notamment contrôles ou limitations d'accès ; ch. 2.3 et 2.4) ainsi que les conditions cadres de la résidence habituelle effective (protection de l'environnement, police du commerce ; ch. 2.5 et 2.6). Finalement, nous évoquerons la question des relations contractuelles entre gens du voyage et bailleurs de terrains (ch. 2.7).

2.1. Obligations de demander une autorisation de construire

« Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente » (art. 22 al. 1 LAT). *Créer* signifie construire quelque chose de nouveau ou reconstruire quelque chose qui était détruit ;⁵⁴ cet élément constitutif est rempli lorsque des caravanes sont déposées sur une surface libre.

En revanche, il n'est pas automatiquement clair si les caravanes déposées sont aussi considérées comme des *constructions ou installations*. Selon le Tribunal fédéral, la notion englobe au moins tous les aménagements créés artificiellement, destinés à durer, fixés au sol et susceptibles d'avoir une incidence sur l'affectation du sol. Il entend par incidence toute modification sensible de l'espace extérieur, une sollicitation importante des équipements techniques ou une atteinte à l'environnement.⁵⁵ L'obligation de demander une autorisation renvoie à la question de savoir si la démarche entraîne de manière générale, selon le cours ordinaire des choses, des incidences si importantes au niveau de l'espace qu'il existe un intérêt public ou un intérêt des voisins à un contrôle préalable ; autrement dit, la procédure permet d'examiner avant l'exécution du projet de construction si celui-ci respecte l'ordonnance d'utilisation en matière d'aménagement du territoire ainsi que les autres lois pertinentes.⁵⁶ L'art. 22 LAT et la casuistique autour de cette disposition constituent les exigences minimales de droit fédéral ; celles-ci doivent impérativement être remplies.⁵⁷ Les cantons peuvent cependant édicter des règles plus strictes ou soumettre certaines démarches à l'obligation d'obtenir un permis de construire même si, en raison de l'insignifiance des démarches, le droit fédéral n'exige pas une telle autorisation.⁵⁸ En tant qu'elles constituent une restriction de la garantie de propriété, de telles obligations de demander une autorisation doivent cependant continuer d'être légitimées par un intérêt public suffisant en matière de droit de la construction et de l'aménagement, et demeurer proportionnelles.

Les *constructions mobilières* sont aussi comprises comme constructions et installations au sens du droit fédéral, dans la mesure où celles-ci sont utilisées à un endroit fixe pendant une période non négligeable.⁵⁹ Cela inclut en principe les caravanes déposées temporairement. Cependant, la jurisprudence du Tribunal fédéral ne précise pas quelle période de temps est exempte d'obligation d'autorisation. Dans deux cas plus anciens, l'obligation de demander une autorisation avait été confirmée pour les caravanes déposées pendant une période prolongée et utilisées pour y

⁵⁴ STALDER/TSCHIRKY, in Handbuch Baurecht, N 2.97 s. ; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 N 17 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, N 497.

⁵⁵ ATF 113 Ib 314 consid. 2a p. 315 s. et jurisprudence constante ; en dernier lieu ATF 139 II 134 consid. 5.2 p. 139.

⁵⁶ ATF 139 II 134 consid. 5.2 p. 139 s. ; 123 II 256 consid. 3 p. 259 ; 120 Ib 379 consid. 3c p. 384.

⁵⁷ ATF 120 Ib 379 consid. 3c p. 383. Aperçus sur la pratique p. ex. in GRIFFEL, Raumplanungsrecht, pp. 208 ss ; STALDER/TSCHIRKY, in Handbuch Baurecht, N 2.123 s. ; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 N 15 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, N 491.

⁵⁸ STALDER/TSCHIRKY, in Handbuch Baurecht, N 2.105 ; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 N 13.

⁵⁹ ATF 139 II 134 consid. 5.2 p. 140 ; 123 II 256 consid. 3 p. 259. Ainsi déjà ATF 113 Ib 314 consid. 2b p. 316.

séjourner (les arrêts sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la LAT).⁶⁰ Une décision ultérieure avait retenu que sont seules exemptées de l'obligation de demander une autorisation les démarches de petite envergure qui n'affectent ni les intérêts publics, ni les intérêts de voisins, telles que par exemple les modifications de nature architectonique entreprises à l'intérieur de bâtiments ou des tentes ou caravanes installées pour une courte durée ; un critère décisif est cependant aussi le type et la sensibilité de l'environnement au sein duquel la démarche est entreprise.⁶¹ En bref, l'obligation de demander une autorisation de construire ne repose pas uniquement sur les aspects relatifs à la construction d'un projet, mais aussi sur ses répercussions fonctionnelles.⁶²

Les *réglementations cantonales et communales* relatives à l'obligation de demander une autorisation de construire et la pratique afférente gagnent ainsi en importance. Le tableau est tout sauf uniforme, et la situation juridique dans le cas concret n'est souvent pas claire ; certains cantons ne s'expriment même pas du tout sur le sujet.

- La mise à disposition de terrains privés à de petits groupes pour la halte spontanée, à raison de *deux fois par an et pour une durée maximale de quatre semaines à chaque fois*, sans nécessité d'autorisation de construire, est une pratique très répandue,⁶³ qui se conforme à la recommandation des experts.⁶⁴ Les propriétaires fonciers ne sont bien entendu pas obligés de faire usage de l'intégralité de ce délai.
- Dans certains cantons, des *temps de stationnement* plus longs sont possibles, dans la mesure où la halte a lieu à un emplacement autorisé par les autorités⁶⁵.
- La durée tolérée en matière de droit de la construction est parfois limitée à *deux ou trois semaines*.⁶⁶

Soit dit en passant, les prescriptions réglant à titre isolé la durée de stationnement de mobil-homes ou de caravanes ne sont pas pertinentes (en l'occurrence, nous parlons exclusivement de groupes).⁶⁷ C'est en général au/à la propriétaire du terrain de demander les autorisations requises, sauf cas spécifique où les gens du voyage peuvent eux-mêmes faire la demande, moyennant l'accord du propriétaire foncier. Une solution pragmatique consiste en la délivrance d'une autorisation cadre au/à la propriétaire foncier/ère, qui permet d'accepter un nombre prédéfini de haltes spontanées, par an et pour une certaine durée maximale chacune.

Dans la mesure où la halte spontanée n'est *pas soumise à l'octroi d'une autorisation de construire*, les conditions préalables de droit matériel relatives à l'autorisation deviennent elles aussi caduques, en particulier en ce qui concerne la conformité à l'affectation de la zone et l'équipement (art. 22 al. 2 LAT). De même manière, il n'est pas exigé, pour la halte sur terrain agricole, que

⁶⁰ ATF 100 Ib 482 consid. 5 p. 491 (concernant l'ancien droit de la police des forêts) ; 99 la 113 consid. 3 p. 120 (concernant la pratique administrative d'alors dans le canton de Zurich).

⁶¹ ATF 139 II 134 consid. 5.2 p. 140.

⁶² Cf. GRIFFEL, Raumplanungsrecht, p. 204 ; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 N 10 a.E.

⁶³ A titre d'exemple, § 177 PBG LU et notice LU ; art. 13 al. 2 LSCN NE ; Concept SZ ; Concept ZH. Approuvant : ATF 145 I 73 consid. 6.4 p. 97. Critiqué par SCHWEIZER/DE BROUWER comme étant trop restrictif, avis de droit LSCN NE, p. 36.

⁶⁴ EspaceSuisse, aires d'accueil, p. 40, 53. Cf. aussi SAMBUC BLOISE, Situation juridique, N 1563.

⁶⁵ BE : jusqu'à six mois, art. 6 al. 1 let. p BewD BE ; LU : plus de 30 jours, § 177 PBG LU. Cf. aussi § 70 al. 2 PBG SZ. En outre, on trouve un bref aperçu chez Sambuc Bloise, Situation juridique, N 1559 s.

⁶⁶ Notice AG : deux semaines ; notice SG : 20 jours ; notice TG : 14 jours.

⁶⁷ Par exemple § 49 al. 2 let. e chiffre 2 BauV AG (deux mois) ; § 174 al. 1 PBG LU (30 jours) ; § 70 al. 1 PBG SZ (48 heures).

l'« implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir [soit] imposée par leur destination » (art. 24 let. a LAT).⁶⁸

La halte spontanée dans la forêt est présentée dans un autre contexte (ch. 3.4).

2.2. Interdictions de camper

Dans de nombreux endroits, l'installation de caravanes, de mobil-homes ou de tentes est régie par des dispositions spéciales qui ne font pas partie du droit de la construction et de l'aménagement du territoire. Le plus souvent, on trouve de telles dispositions dans les *règlements communaux de camping ou de police*, ou, plus rarement, au niveau du droit cantonal. Les arrêtés peuvent tantôt s'appliquer à l'ensemble territoire communal, tantôt aux terrains publics ; les règles sont parfois différentes selon que les terrains sont publics ou privés. Nous nous intéresserons, dans un premier temps, aux dispositions qui concernent aussi les terrains privés (concernant l'interdiction de camper sur des terrains publics, cf. ch. 3.2 i. f.).

Par « camper », on entend communément principalement une *activité de loisirs ou touristique* exercée par des personnes sédentaires ; les tentes, caravanes et mobil-homes installés constituent alors une résidence secondaire. Les gens du voyage en revanche font usage de leurs caravanes comme résidence principale, du moins pendant leurs phases de voyage. Dans ce contexte, une interprétation littérale pourrait amener à conclure d'emblée que les prescriptions relatives au camping ne s'appliquent pas aux gens du voyage. Mais un tel point de vue ne correspond certainement pas à la volonté des autorités responsables (assemblées communales, conseils communaux ou municipaux, etc.). Il faut bien plus partir du principe que ces prescriptions visent aussi, et peut-être même en premier lieu, les gens du voyage. Certaines listes d'exceptions le laissent en tout cas penser (nous examinerons ce point plus en détail ci-dessous). Les définitions légales du « camping », trouvées ici ou là, vont en tout cas dans ce sens, à titre d'exemple (traduit de l'allemand) : « On entend par « camping », le séjour temporaire dans des tentes, caravanes, mobil-homes (unités d'habitation) ou dans toute autre installation similaire, mobile ou fixe. La simple mise en place de tentes, caravanes, etc. relève aussi du concept de camping. »⁶⁹

Après consultation de plusieurs arrêtés, les *modèles de réglementation* suivants se dessinent :

- *Interdiction de camper*. Certaines communes interdisent le camping « de manière générale ... en dehors des zones réservées au camping »⁷⁰ ou « en dehors des endroits autorisés », sans réserve d'exceptions.⁷¹ En faisant preuve d'un peu de bonne volonté, il est possible d'interpréter ainsi : les autorités peuvent, au cas par cas, consentir à la halte spontanée sur une base consensuelle.
- *Dérogations à l'interdiction de camper*. Dans les communes qui interdisent le camping, on trouve parfois des listes de cas non soumis à l'interdiction de camper ou pouvant, tout du moins, faire l'objet d'une dérogation. Peuvent ainsi être tolérés le camping temporaire dans des jardins privés par des membres de la famille, des proches ou des

⁶⁸ SAMBUC BLOISE, Situation juridique, N 1564 ; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 24 N 2. Apparemment encore d'un autre avis, WALDMANN, Diskriminierungsverbot, p. 698.

⁶⁹ Art. 2 al. 1 RCamp Vinelz BE.

⁷⁰ Art. 8 RConstr Mammern TG.

⁷¹ Art. 5 al. 1 RCamp Bad Ragaz SG ; art. 4 al. 1 RCamp Oberriet SG. De manière similaire, art. 25 RPol Boudry NE.

connaissances⁷² ainsi que l'installation occasionnelle non régulière de caravanes pour une durée d'un mois au maximum⁷³, ou encore les campements de jeunes.⁷⁴

- *Réserve d'autorisation*. Les réglementations selon lesquelles le camping en dehors des espaces définis est soumis à autorisation sont largement répandues (soit de manière générale, soit uniquement à partir d'un certain nombre de nuits).⁷⁵ Dans certains cas, la réserve d'autorisation se limite au camping de « groupes ». ⁷⁶
- *Dérogations à la réserve d'autorisation*. Demeurent autorisés malgré l'obligation d'autorisation par exemple les camps scolaires, de scouts et de jeunes, jusqu'à une durée de deux semaines.⁷⁷
- *Réserve d'interdiction*. Une autre technique de réglementation consiste à ne prévoir une interdiction de camper que dans des cas particuliers fondés, par exemple en cas de trouble ou de mise en danger de la sécurité, de la tranquillité ou de l'ordre public.⁷⁸

Les interdictions de camper et les réserves d'autorisation y afférentes visent des procédures qui souvent n'exigent pas d'autorisation en droit de la construction et de l'aménagement du territoire. L'obligation de demander une autorisation de construire a pour but, comme déjà mentionné, de permettre une mise en œuvre contrôlée du plan d'affectation. Par conséquent, il convient de se demander comment le projet se répercutera sur l'aménagement du territoire, l'environnement et l'équipement. En revanche, les interdictions de camper, prononcées ou non, placent au centre des intérêts la *protection générale des biens de police* ; elles entendent écarter toute mise en danger de la sécurité et de l'ordre public (y compris de la tranquillité et de la santé publiques) ainsi que toute atteinte à l'aspect caractéristique du lieu et du paysage.⁷⁹ La mise en place spontanée de tentes, caravanes ou mobil-homes en plein air comporte en effet un certain potentiel de dérangement ; en tout cas, il ne s'agit plus ici d'une affaire purement privée. Force est de constater ici qu'il existe un réel intérêt public de contrôle. C'est en revanche le caractère proportionnel des interdictions et des réserves d'autorisation qui peut susciter le doute (voir plus en détail à ce sujet ch. V.3). Finalement, la différenciation normative des interdictions et réserves d'autorisation est déterminante, ainsi que la disposition des autorités à agir promptement et de manière souple. Afin d'adoucir les éventuelles situations embarrassantes, il pourrait être envisagé de qualifier de « non exhaustives » les listes d'exceptions, selon une interprétation conforme aux droits fondamentaux.

2.3. Contrôles de personnes, obligations d'annoncer

Dans le cadre de l'exécution de ses tâches, la police est en droit de procéder à des *contrôles de personnes*. Elle peut ainsi demander à une personne de s'arrêter, contrôler son identité et vérifier si un avis de recherche a été émis sur elle ou sur les véhicules ou autres objets en sa possession.⁸⁰ Les contrôles de personnes présupposent qu'il y a suspicion objectivement fondée d'un danger

⁷² Art. 3 al. 1, 2e phrase RCamp Bönigen BE ; art. 22 al. 1 RPol Münchenbuchsee BE.

⁷³ Art. 5 al. 2 RCamp Bad Ragaz SG ; art. 4 al. 2 RCamp Oberriet SG.

⁷⁴ Art. 3 al. 2 RCamp Bönigen BE ; art. 9a RCamp Erlach BE.

⁷⁵ Art. 2 al. 2, 2e phrase RCamp Vitzelz BE (si plus d'une nuit) ; art. 68 al. 1 RPol Milvignes NE (de manière générale) ; art. 27 al. 1 LCCR VD (si plus de 4 jours).

⁷⁶ Art. 19 al. 2, 2^e phrase RPol Berg am Irchel ZH.

⁷⁷ § 12 al. 3 RPol Bezirk Brugg AG.

⁷⁸ Art. 11 al. 2 RPol Stadt St. Gallen SG.

⁷⁹ Cf. à titre d'exemples § 1 RPol Bezirk Brugg AG ; art. 1 RCamp Erlach BE ; art. 1 RPol Münchenbuchsee BE ; art. 1 RPol Boudry NE ; art. 1 RCamp Bad Ragaz SG.

⁸⁰ Dans ce sens ou de manière similaire, p. ex. § 21 al. 1 LPol ZH ; art. 27 LPol BE ; art. 47 al. 1 et 2 LPol NE.

(situation confuse, indices d'infraction, présence de la personne contrôlée à proximité du lieu de l'infraction, ressemblance avec la personne recherchée) ; ce faisant, la police peut s'appuyer sur des données empiriques, dans la mesure où cela est objectivable et basé sur des preuves. Les contrôles effectués par pure curiosité, dans l'intention de chicaner ou d'irriter des groupes de personnes non souhaitées ne sont pas admissibles, parce que de toute évidence indéfendables et de ce fait arbitraires ; ceci vaut en particulier pour les contrôles répétés en l'espace de peu de temps. En outre, et exception faite des réserves de droit spécial, il n'existe pas d'obligation générale de toujours être en possession d'une pièce d'identité.⁸¹

En règle générale, les gens du voyage sont tenus de *s'annoncer auprès des autorités locales*⁸² au plus tard au moment de la prise de quartier. Parfois, c'est au propriétaire ou au fermier d'informer les autorités sur l'arrivée de gens du voyage.⁸³ L'obligation d'annoncer sert des intérêts légitimes de police de la commune (celle-ci est responsable du déroulement réglementé des procédures sur son territoire) ; le caractère approprié, nécessaire et admissible de cette obligation ne fait pas de doute.⁸⁴ Du point de vue des gens du voyage, une annonce peut être absolument avantageuse. Ce faisant, ils réduisent l'éventualité de se voir publiquement interpellés et contrôlés par la police. L'obligation d'annoncer présuppose au minimum la présence personnelle du/de la responsable du groupe auprès des autorités. Un contact direct facilite la clarification des conditions de séjour ; ainsi par exemple, les autorisations de séjour requises peuvent être délivrées sur place, les exigences relatives au comportement attendu peuvent être communiquées oralement, d'éventuelles notices existantes peuvent être remises, et la procédure relative au départ ultérieur de l'aire d'accueil peut être convenue. Toujours est-il qu'il s'agira de différencier. Une annonce qui fait directement suite à la prise de quartier devrait en principe suffire dans la plupart des cas ; les prescriptions qui exigent une résiliation anticipée risquent de rendre la halte spontanée trop compliquée. En outre, l'obligation d'annoncer est surtout justifiée pour les groupes et, de manière générale, pour la halte sur terrain public, mais sans doute pas en cas de halte spontanée consensuelle de groupes de caravanes sur terrain privé.

2.4. Contrôles de véhicules, limitations d'accès

Les *contrôles de véhicules* sont permis sur la voie publique sans motif particulier ; le permis de conduire et le permis de circulation doivent être présentés (art. 5 s. Ordonnance sur le contrôle de la circulation routière [OCCR]⁸⁵). L'attribution policière en matière de contrôle s'étend non seulement à l'état du véhicule, mais aussi à la capacité de conduire du conducteur (art. 10 ss, 23 ss OCCR). L'interdiction de brimades s'applique bien entendu aussi ici.

Ensuite, il faut penser aux éventuelles *limitations d'accès*. Ici, il s'agit de distinguer différents cas de figure.

- Si l'aire d'accueil convenue se situe directement à côté d'une *route ouverte au trafic général*, la concertation avec le propriétaire suffit. Si des terres arables ou des prairies doivent être traversées pour se rendre sur l'aire d'accueil, il convient de demander leur

⁸¹ En outre, ATF 136 I 87 consid. 5.2 p. 101 s. ; 109 la 146 consid. 4b p. 149 ss BORBÉLY, in Kommentar PolG ZH, § 21 N 2 ss ; TROCHSLER-HUGENTOBLE/LOBSIGER, in SBVR III/1, p. 310 ss.

⁸² P. ex. art. 20 LSCN NE ; art. 12 al. 1 RPol Konolfingen BE.

⁸³ P. ex. notice SG, p. 1.

⁸⁴ Cf. ATF 145 I 73 consid. 6.6 p. 98.

⁸⁵ Ordonnance sur le contrôle de la circulation routière (OCCR ; RS 741.013).

accord aux ayants droit.

- Sont également ouvertes au trafic général les routes pour lesquelles il existe une *interdiction de circuler sauf « Riverains autorisés »*. Cette réserve signifie qu'il est entre autres permis de livrer ou d'aller chercher des marchandises chez les riverains ou sur des biens-fonds voisins, que les riverains et leurs visiteurs ainsi que les personnes exécutant des travaux sur des biens-fonds voisins peuvent y effectuer des courses (art. 17 al. 3 OSR) ; elle supprime largement l'interdiction de circuler et n'interdit plus que le grand transit.⁸⁶ Les courses destinées à se rendre sur le terrain de l'agriculteur sont par conséquent autorisées, notamment afin de rencontrer l'hôte personnellement (par exemple pour s'entretenir avec lui au sujet de la halte spontanée). La situation juridique en cas de courses effectuées sur l'aire d'accueil convenue est en revanche moins claire. Les courses destinées uniquement à garer un véhicule ne sont pas considérées comme des courses de riverains autorisés. Il serait ici tout à fait justifié de qualifier les gens du voyage de riverains temporaires. En effet, l'aire d'accueil constitue pendant la durée du séjour un objet loué destiné à permettre aux gens du voyage d'y habiter et d'exercer leur activité lucrative.
- La situation de fond est différente lorsqu'une *interdiction de circuler non assortie de réserves* s'applique : en raison de telles « interdictions absolues de circuler » (art. 3 al. 3 LCR), les surfaces correspondantes ne sont pas – ou plus – destinées à la circulation générale. Le même principe s'applique pour les zones réservées à la circulation forestière et agricole : parce que les courses qui y sont autorisées à titre exceptionnel sont étroitement circonscrites (c.-à-d. qu'elles sont définies ou du moins définissables), l'interdiction reste absolue ici aussi.⁸⁷ D'autres exceptions, même pour les gens du voyage qui entendent rejoindre leur aire d'accueil, ne peuvent être accordées que par le propriétaire de la parcelle sur laquelle se trouve le chemin. Si, comme cela est souvent le cas, de tels chemins appartiennent à des coopératives agricoles, les compétences sont alors définies par les statuts. Cela peut signifier que le/ la propriétaire de l'aire d'accueil doit s'efforcer d'obtenir une approbation majoritaire parmi les sociétaires.⁸⁸

2.5. Protection de l'environnement

Les prescriptions de comportement qui doivent être observées depuis le moment de la prise de quartier jusqu'à celui du départ se trouvent d'une part dans le droit de la protection de l'environnement (que nous examinerons directement ci-après), et d'autre part dans le droit économique (ch. 2.6). Dans les deux cas, des restrictions de la police locale peuvent venir s'y ajouter. Les règles doivent être communiquées sous une forme adéquate aux gens du voyage et au/à la propriétaire foncier/ère qui les héberge.

Le droit de l'environnement pourvoit à la protection des bases existentielles des hommes, des animaux et des plantes (cf. art. 1 al. 1 LPE). Au premier plan se trouvent les biens collectifs comme

⁸⁶ HÄNER, in SBVR IV, p. 238 N 161.

⁸⁷ Cf. TF, arrêt de la Cour de droit public du 17.3.1976, in ZBI 1976 351 consid. 2b p. 354 ; JAAC 60.82 consid. 1b. En outre, WEISSENBARGER, Kommentar SVG, Art. 3 N 7 s.

⁸⁸ Cf., à titre d'exemple, la loi sur l'agriculture du canton de Zurich (Landwirtschaftsgesetz des Kantons Zürich) du 02.09.1979, §§ 108 ss.

le sol, l'air et l'eau ; la société entière est responsable de leur protection. Les points suivants sont d'importance dans le cadre de la halte spontanée :

- *Les biotopes protégés et les zones de protection des eaux souterraines* ne peuvent être utilisés, dans la mesure où il est permis de les utiliser, que de manière extensive (art. 18 al. 1, art. 18c al. 1 LPN ; art. 20 al. 1 LEaux) ;⁸⁹ les séjours à des fins d'habitation n'entrent ainsi sans doute pas en ligne de compte.
- Il est en outre interdit d'épandre des *eaux polluées* sur le sol, de les laisser s'infiltrer dans le sol ou de les déverser directement dans l'eau (art. 6, art. 4 let. d, e et f LEaux). Les eaux à évacuer issues de l'usage ménager et industriel des gens du voyage doivent par suite être récoltées directement et être éliminées en concertation avec le/la propriétaire foncier/ère en observant les prescriptions, soit en principe via les canalisations (art. 11 LEaux).⁹⁰
- Le même principe vaut pour les *déchets* : il n'est pas permis de les stocker ou de les brûler en plein air (art. 30c al. 2, art. 30e al. 1 LPE). Les déchets issus de la halte spontanée doivent faire partie de la catégorie des déchets municipaux (déchets mixtes tels qu'ils sont habituellement produits au sein des ménages). Les déchets doivent être disposés « de telle façon qu'ils puissent être collectés par les services mandatés à cet effet par les cantons ou les remettre aux points de collecte définis par ces derniers » (art. 31b al. 3 LPE).⁹¹ Ici aussi, il incombe de rechercher conjointement avec le/la propriétaire foncier/ère une solution qui soit conforme aux prescriptions, par exemple la mise à disposition de containers ou de sacs taxés.
- *L'usage des toilettes* concerne la santé publique et, de manière marginale, également les bonnes mœurs publiques. Il est évident que soit les dispositifs des caravanes, soit les salles d'eau disponibles dans les bâtiments du/de la propriétaire foncier/ère doivent être utilisés.⁹²
- *Le repos nocturne et les jours fériés* doivent être respectés aussi dans le cadre de la halte spontanée.⁹³

2.6. Activité lucrative et utilisation du sol non agricole

Les activités lucratives exercées dans le cadre de la halte spontanée entrent dans le champ d'application de la loi fédérale sur le commerce itinérant. Doit être titulaire d'une autorisation délivrée par l'autorité cantonale compétente toute personne qui, à titre lucratif, offre des marchandises ou des services, que ce soit « par une activité itinérante » ou « par la sollicitation spontanée de particuliers à domicile » (art. 2 LF commerce itinérant ; art. 5 Ordonnance sur le commerce itinérant [OCI]⁹⁴). L'autorisation du canton de provenance doit, entre autres, garantir

⁸⁹ Cf. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, N 398, 580 s. ; WAGNER PFEIFER, Umweltrecht II, N 909 ss, 1078 ss. Voir en outre, concernant les restrictions en raison de la protection du biotope, DAJCAR, in Kommentar NHG, Art. 18c N 14 ss.

⁹⁰ Cf. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, N 381 ss, 389 ss ; WAGNER PFEIFER, Umweltrecht II, N 849 ss, 854 ss.

⁹¹ Voir en outre FLÜCKIGER, in Commentaire LPE, Art. 30c N 12 ss et 24 ss, art. 30e N 12 ss, art. 31b N 23 ss. TSCHANNEN, in Kommentar USG, Art. 30c N 14 ss, art. 30e N 9 et 12 s., art. 31b N 24.

⁹² Précisé régulièrement uniquement sur les notices ; cf. à titre d'exemple Notice gens du voyage TG.

⁹³ Cf. à titre d'exemple la loi bernoise Gesetz des Kantons Bern über die Ruhe an öffentlichen Feiertagen du 01.12.1996, art. 3 ; voir en outre, pour un exemple de réglementation communale, le RPol Aarberg BE, art. 29 ss.

⁹⁴ Ordonnance sur le commerce itinérant du 04.09.2002 (OCI ; RS 943.11).

que les *personnes qui pratiquent le commerce itinérant aient la possibilité d'exercer leur activité sur l'ensemble du territoire national* – et ainsi dans tout canton souhaité – (art. 1 al. 2 let. a, art. 9 al. 1 LF commerce itinérant)⁹⁵ ; l'autorisation est accordée sous la forme d'une carte de légitimation et est valable cinq ans (art. 7 al. 1, art. 9 al. 3 LF commerce itinérant). L'autorisation peut être refusée ou révoquée si le requérant a causé des troubles à l'ordre public, notamment en occupant sans droit des parcelles privées ou publiques (art. 4 al. 3^{bis} LF commerce itinérant), à condition que l'occupation ait eu lieu en relation avec le commerce itinérant et qu'elle ait causé des dommages importants au propriétaire (art. 10, 10a al. 1 let. b OCI).⁹⁶

Afin d'obtenir l'autorisation, le demandeur doit fournir certains documents au moment du dépôt de la demande. « Le cas échéant, *l'accord écrit du propriétaire de la parcelle* sur laquelle le requérant envisage de stationner son véhicule pour la nuit » fait aussi partie, le cas échéant, des documents requis (art. 4 al. 2 let. e LF commerce itinérant). Ce passage est un « dérivé » de la mise en œuvre législative de l'« initiative contre l'immigration de masse » (art. 121a Cst.) ; il est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2018.⁹⁷ Le projet du Conseil fédéral ne contenait pas encore la lettre e ;⁹⁸ ce sont les Conseils qui l'ont introduite. Les motifs ont à peine été discutés ; il semble que l'on ait voulu viser les gens du voyage venant de l'étranger.⁹⁹ La prescription s'est très rapidement révélée inapplicable puisqu'au moment du dépôt de la demande, l'itinéraire de voyage pour les cinq prochaines années (ceci correspond à la durée de l'autorisation) n'est probablement pas encore connu. En s'appuyant sur une interprétation quelque peu libre de la loi, l'ordonnance d'exécution entend désormais l'expression « le cas échéant » de manière très restrictive : l'obtention du consentement par écrit n'est nécessaire qu'au cas où le requérant prévoit concrètement, « au moment de déposer sa demande », de garer son véhicule pour la nuit sur ladite parcelle (art. 7 al. 1 let. e OCI). L'obligation se rapporte ainsi à l'« horizon de planification concret », c'est-à-dire sur la halte qui a déjà été convenue.¹⁰⁰ Pour la période qui suit et jusqu'à l'écoulement de l'autorisation, la lettre e demeure sans effet.

La loi fédérale sur le commerce itinérant règle la matière (hormis les quelques exceptions non pertinentes ici), de manière *détaillée et exhaustive*.¹⁰¹ Le sens et le but de la législation fédérale étaient justement de remédier au morcellement du droit et de mettre en place une liberté de circulation entière pour les gens du voyage exerçant une activité économique.¹⁰² Les brevets cantonaux de marchand ambulant, ou autres autorisations de ce genre, ne peuvent ainsi plus être soumis à réserve. La réglementation relative à l'autorisation explicite accordée par les propriétaires fonciers et relative au refus et à l'annulation de l'autorisation, comme conséquence de la halte spontanée illicite, est particulièrement exhaustive. Une prescription cantonale allant plus loin et prévoyant l'obligation d'obtenir une autorisation d'industrie cantonale en présentant la preuve que

⁹⁵ Message LF commerce itinérant, 4201, 4204.

⁹⁶ SECO, Rapport explicatif OCI, p. 3.

⁹⁷ RS 2018 733, 737, 739.

⁹⁸ Message M-LEI avec projet de loi, 3079 ss, 3087 s.

⁹⁹ BO 2016 N 1543, 1550. Accepté au Conseil des Etats sans discussion, BO 2016 S 966.

¹⁰⁰ SECO, Rapport explicatif OCI, p. 2.

¹⁰¹ Message LF commerce itinérant, 4187, 4199 s., 4226. Les réserves pertinentes dans ce contexte se trouvent uniquement aux art. 1 al. 3 (notamment collectes à des fins d'utilité publique), 2 al. 2 (autorité compétente cantonale), 9 al. 2 (contrôles de sécurité des installations des forains et des exploitants de cirque), 16 (poursuite pénale) et 17 al. 1 (exécution) de la loi fédérale sur le commerce itinérant.

¹⁰² Message LF commerce itinérant, 4188 ss, 4198 f. (aperçu des réglementations cantonales d'alors, op. cit., 4228 ss).

l'arrêt est licite serait de ce fait contraire au droit fédéral.¹⁰³ Mais les cantons se gardent le droit de fixer des tranches horaires pour les visites non annoncées aux clients.¹⁰⁴

Les gens du voyage munis d'une autorisation au sens de l'art. 4 al. 1 LF commerce itinérant bénéficient parallèlement de la protection de la *loi fédérale sur le marché intérieur*. Celle-ci leur garantit l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'ils puissent exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse (art. 1 al. 1 LMI). Les gens du voyage, qui sont le plus souvent des prestataires étrangers au lieu, ne sauraient se voir interdire le libre accès au marché ; les exigences et conditions ne sont admissibles que si elles valent de la même manière pour les personnes résidentes (et elles doivent de plus être indispensables à la garantie d'intérêts principalement publics et respecter le principe de proportionnalité ; art. 3 al. 1 LMI).¹⁰⁵

Au cas où la halte spontanée a lieu sur des terrains pour lesquels des *paiements directs* sont effectués, certaines prescriptions du droit sur l'agriculture doivent finalement être observées. Ainsi, le rendement économique des rapports de bail ne doit pas être supérieur au rendement de l'utilisation agricole par année de contribution (art. 16 al. 2 let. b Ordonnance sur la terminologie agricole [OTerm]¹⁰⁶). Si le rendement de l'usage non agricole est supérieur à celui de l'usage agricole, la parcelle concernée est déduite du calcul de la surface agricole utile (art. 35 al. 1 Ordonnance sur les paiements directs, [OPD]¹⁰⁷ en lien avec art. 14 al. 1 OTerm), ce qui entraîne la caducité du droit aux paiements directs correspondants.¹⁰⁸ Les surfaces pour lesquelles des contributions à la biodiversité sont perçues ne doivent en principe pas être louées. Ceci s'explique par le fait que les usages d'habitation et commercial ne seraient que difficilement compatibles avec les conditions posées par les dispositions légales sur l'exploitation agricole (art. 55 al. 1, art. 58 ss OPD).¹⁰⁹ Les prescriptions évoquées s'adressent aux propriétaires fonciers/ères qui louent du terrain, et non aux gens du voyage.

2.7. Droits et obligations issus du contrat de bail, prescriptions de droit public sur la forme et le contenu

La relation entre le/la propriétaire ou le/la fermier/ère d'une part et le groupe de gens du voyage d'autre part est, en règle générale, qualifiée de *bail à loyer au sens du droit des obligations* (art. 253 ss CO)¹¹⁰ ou, en cas de gratuité, éventuellement de prêt à usage (art. 305 ss CO).¹¹¹ Le terrain mis à disposition constitue l'objet du contrat. Dans la mesure où le CO ne prévoit rien d'autre, les parties sont libres de convenir de la forme et du contenu du contrat ; ainsi, les conventions conclues uniquement verbalement sont admises (art. 11 al. 1 CO). Les notices

¹⁰³ Cependant, dans ce sens, art. 21 al. 3 LSCN NE ; qualifié de conforme au droit fédéral par le Tribunal fédéral en quelques lignes seulement et sans comparaison approfondie avec la LF commerce itinérant et l'OCI (ATF 145 I 73 consid. 6.7 p. 98 s). Comme ici aussi, SCHWEIZER/DE BROUWER, p. 40.

¹⁰⁴ Cf. à titre d'exemple la loi zurichoise Gesetz des Kantons Zürich über die Märkte und das Reisengewerbe vom 11.04.2005, § 6. Concernant la compétence correspondante des cantons, LF commerce itinérant, 4206.

¹⁰⁵ Pour plus de détails, HÄNNI/STÖCKLI, Wirtschaftsverwaltungsrecht, pp. 216 ss.

¹⁰⁶ Ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation du 07.12.1998 (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm ; RS 910.91).

¹⁰⁷ Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture du 23.10.2013 (Ordonnance sur les paiements directs, OPD ; RS 910.13).

¹⁰⁸ OPD, annexe 8 ch. 2.1.6 et 2.1.7 ; OFAG, Commentaire et instructions OPD, p. 16.

¹⁰⁹ OFAG, Commentaire et instructions OPD, p. 26.

¹¹⁰ Conformément à la pratique habituelle ; cf. p. ex. les contrats type contenus dans les notices des cantons de SZ ou SG.

¹¹¹ Pour un tel cas, arrêt du TF 4D_136/2010 du 11.02.2011, consid. 4.3.4.

officielles, auxquelles sont souvent joints des contrats types, recommandent cependant toujours d'employer la forme écrite et énumèrent en outre les principaux éléments du contrat (nombre d'unités d'habitation et nombre de personnes, durée et lieu du séjour, prestations d'infrastructure et code de conduite pendant le séjour, conditions de restitution de l'aire, montant du loyer et éventuel dépôt de loyer).¹¹² Si l'une des parties trompe intentionnellement l'autre sur un point essentiel du contrat (p. ex. communication d'un nombre de personnes inférieur à celui effectif du groupe), cette dernière peut se départir du contrat (art. 28 CO).

Le droit civil fédéral ne limite pas les cantons dans leurs compétences de droit public (art. 6 al. 1 CC). C'est la raison pour laquelle ils ont le droit d'édicter de telles *prescriptions de droit public* qui complètent le droit civil – en l'espèce donc le droit du bail. Pour cela, la jurisprudence, constante sur ce point, a fixé trois conditions :¹¹³

- en premier lieu, le législateur fédéral ne doit pas avoir établi *un ordre final*, et en particulier ne pas avoir édicté lui-même des prescriptions de droit public sur le sujet ;
- les dispositions cantonales doivent en outre correspondre à un *intérêt public digne d'être protégé* ;
- finalement, les dispositions cantonales ne doivent pas s'opposer au *but et à l'esprit du droit civil fédéral*, p. ex. par des prescriptions formelles qui rendent nettement plus difficile la perception des compétences de droit civil.

Du point de vue du Tribunal fédéral, le fait que le droit cantonal (comme cela a eu lieu à Neuchâtel) exige la *présentation d'un contrat de bail écrit aux autorités* et qu'il fixe en outre le *contenu minimum du contrat* ne peut être contesté; un tel régime sert, selon lui, la sécurité du droit et ne viole ni la garantie de la propriété, ni la liberté économique.¹¹⁴ Il convient ici de signaler que le Tribunal fédéral ne traite qu'accessoirement l'art. 6 CC et les limites de la compétence législative cantonale qui en découlent ; les effets inhibiteurs des prescriptions cantonales auraient clairement mérité d'être considérés de manière un peu plus approfondie.

Comme évoqué d'entrée, nous partons du postulat que la halte spontanée se fait de façon consensuelle. La halte sur terrain privé entreprise *contre la volonté du propriétaire ou du possesseur* – en cas de retrait du contrat ensuite d'une tromperie dolosive, de résiliation du contrat ou d'occupation illicite – sont considérées comme une violation de la propriété et une atteinte à la possession (art. 641 al. 2, art. 926 ss CC) ; elles peuvent entraîner des renvois et des expulsions par la police.¹¹⁵ En outre, elles forment l'élément constitutif de la violation de domicile (art. 186 CP¹¹⁶). Les dispositions légales de droit civil sur la protection des consommateurs ne s'appliquent pas à la halte spontanée : l'annulabilité d'une résiliation et l'extension des relations contractuelles ne sont envisageables que dans le cadre de la location de locaux d'habitation et commerciaux (art. 271 ss CC), mais non pas – ce dont il s'agit en fait dans le cadre de la halte spontanée – en cas de simple location de terrain.¹¹⁷

¹¹² Cf. Notice AG ; Notice LU ; Notice SZ ; Notice SG ; Notice communes TG. Contrats de bail types p. ex. dans les cantons de SZ et SG.

¹¹³ En lieu et place de beaucoup, ATF 138 I 331 consid. 8.4.3 p. 354.

¹¹⁴ ATF 145 I 73 consid. 6.3 p. 96 s. et consid. 6.6 in fine, p. 98 concernant art. 12 al. 1 ainsi que 20 let. c LSCN NE. Qualifié de contraire au droit fédéral par SCHWEIZER/DE BROUWER, 35 s., 39 s.

¹¹⁵ Art. 83 al. 1 let. h, art. 84 al. 4 LPol BE ; art. 24 ss LSCN NE.

¹¹⁶ Code pénal suisse du 21.12.1937 (CP ; RS 311.0).

¹¹⁷ ATF 145 I 73 consid. 7.2.1 p. 102 s. ; arrêt du TF 4A_109/2015 du 23.09.2015, consid. 4.2 ; arrêt du TF 4D_136/2010 du 11.02.2011, consid. 4.3.3.

Le/la propriétaire foncier/ère est *responsable civilement* si, dans le cadre d'une halte spontanée, il outrepassé ses droits de propriété ou si des nuisances excessives sont exercées sur des terrains voisins (art. 679, 684 CC ; il est recommandé aux propriétaires de vérifier leur couverture d'assurance et de la compléter si nécessaire). S'y ajoute la *responsabilité de droit administratif* du/de la propriétaire en tant qu'éventuel perturbateur par situation et en tant qu'éventuel perturbateur par participation pour le cas où, dans le cadre d'une halte spontanée, des prescriptions de police (droit public) seraient violées (en particulier celles sur la protection de l'environnement).

3. La halte spontanée sur terrain public

Ce chiffre est consacré à la halte spontanée sur terrain public. Il convient de considérer ici principalement les superficies qui font partie de la catégorie du domaine public destiné à l'usage commun, soit dans un premier temps les voies et les places publiques (let. b), et dans un second temps aussi les espaces verts et les biens communaux (« allmends ») (let. c) ainsi que les forêts (let. d). Concernant la halte sur les terrains intégrés au patrimoine administratif ou du patrimoine financier, des règles particulières s'appliquent (let. e et f). Dans tous les cas, seules les particularités de la halte sur terrain public nous intéressent ici, à savoir les différences par rapport au régime juridique de la halte sur terrain privé. Elles sont en grande partie régies par le droit réel public.

3.1. Références

Pour les questions qui ne sont pas directement liées au droit réel public, nous renvoyons principalement au ch. 2.

- *Obligation de demander une autorisation de construire* (ch. 2.1). Le fait que les caravanes soient stationnées sur un terrain public ne change rien aux réserves émises concernant l'obligation de demander une autorisation au sens du droit de la construction et de l'aménagement du territoire ; le champ d'application dans l'espace de l'art. 22 LAT s'étend à l'ensemble du territoire public.¹¹⁸
- *Interdictions de camper* (ch. 2.2). Nous traiterons plus loin, à la fin du chiffre 3.2, la question des interdictions de camper sur terrain public.
- *Obligations d'annoncer et contrôles de personnes* (ch. 2.3) : pas de particularités
- *Limitations d'accès, contrôles de véhicules* (ch. 2.4) : pas de particularités.
- *Protection de l'environnement* (ch. 2.5) : pas de particularités.
- *Activité lucrative et exploitation du sol autre qu'agricole* (ch. 2.6) : pas de particularités.
- *Droits et obligations issus du contrat de bail, prescriptions de droit public relatives à la forme et au contenu* (ch. 2.7). Les décisions de la collectivité publique relatives à l'utilisation des biens publics destinés à l'usage commun (ci-après ch. 3.2, 3.3 et 3.4) sont prises dans le cadre de l'exécution immédiate des tâches administratives. Le même principe vaut en matière de gestion du patrimoine lorsque des terrains sont mis à disposition (ci-après ch. 3.5). Les décisions doivent par principe être prononcées par voie d'ordonnance. En cas d'aboutissement positif, la forme contractuelle est aussi envisageable. Dans ce cas, les éventuelles conventions peuvent être qualifiées de

¹¹⁸ STALDER/TSCHIRKY, in Handbuch Baurecht, N 2.85 ; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 N 7.

contrats administratifs, aussi longtemps que le droit applicable n'en dispose pas autrement.¹¹⁹ De la même façon que les décisions, les contrats administratifs doivent être passés par écrit pour être valables (à nouveau ici sous réserve de dispositions spéciales contraires).¹²⁰ Le « loyer » apparaît dans les deux cas (décision, contrat administratif) comme une taxe d'utilisation de droit administratif ; les principes courants de droit fiscal (légalité, limite du montant de la taxe en application du principe de la couverture des coûts et de l'équivalence) s'appliquent. Les cautions à déposer en cas de halte sur terrain public sont destinées à couvrir les éventuels coûts des mesures de remise en état. Elles remplissent ainsi la fonction d'un dépôt de loyer, comme c'est le cas pour la halte sur terrain privé. Du point de vue juridique cependant, elles représentent un émolument administratif anticipé dans la perspective d'éventuelles mesures de remplacement.¹²¹ Celles-ci doivent donc reposer sur une ordonnance (communale ou cantonale) régissant les émoluments ; en outre, en application des principes de la couverture des coûts et de l'équivalence, elles ne doivent pas être supérieures aux dépenses usuelles à la charge de la collectivité publique.¹²² La collectivité publique pourra tout au plus agir plus librement dans les cas où des terrains font partie du patrimoine financier (ci-après ch. 3.6) : parce qu'il ne s'agit pas d'accomplir ici des tâches administratives, la collectivité publique est en principe plus libre d'agir sur fond de droit civil.

3.2. Voies et places publiques

Les voies et places publiques font partie du domaine public destiné à l'usage commun.¹²³ Tout un chacun est en droit de les utiliser librement et gratuitement aussi longtemps que le cadre de l'usage commun simple est observé.¹²⁴ L'*usage commun simple* présuppose que le comportement, dans le cas concret, soit conforme à l'affectation du bien et compatible avec l'intérêt public ; en d'autres mots, il doit correspondre au but d'utilisation du bien et ne pas entraver considérablement l'usage similaire simultané de la chose par un autre utilisateur. Si la conformité à l'affectation ou la compatibilité avec l'intérêt public n'est plus respectée, l'usage simple du bien public se transforme en usage accru. Dans pareil cas, l'usage peut être soumis à autorisation et devenir payant.¹²⁵ Les autorisations (et corollairement aussi les interdictions) peuvent être réservées dans le cas concret même en l'absence de base juridique ; selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, certes critiquée mais non encore révoquée, la souveraineté de la collectivité publique suffit, à défaut, en tant que

¹¹⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 1294 ss ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 37 N 12.

¹²⁰ Arrêt du TF 1C_61/2010 du 02.11.2010, consid. 4.1. En lieu et place de beaucoup, MOOR/POLTIER, Droit administratif II, p. 462 ; TANQUEREL, Droit administratif, N 1002.

¹²¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 2764 ss ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 57 N 20 ss, 23.

¹²² Pour des détails concernant la légalité et la fixation du montant des émoluments, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 2777 ss, 2795 ss ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 58 N 13 ss, § 59 N 6 ss.

¹²³ ATF 143 I 37 consid. 6.1 p. 39 ; 127 I 84 consid. 4b p. 88.

¹²⁴ Cf. à titre d'exemple art. 65 al. 1 LR BE ou § 21 al. 1 LR LU.

¹²⁵ Concernant les notions et effets juridiques, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 2253 ss, 2274 ss ; TANQUEREL, Droit administratif, N 206 ss, 210 ss ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 51 N 3 ss, 9 ss.

base juridique.¹²⁶ Le domaine public est un bien restreint, donc potentiellement rare. L'obligation d'autorisation constitue donc principalement un instrument de coordination entre des besoins d'utilisation opposés ; elle doit permettre d'éviter que les voies et les places publiques soient accaparées de manière incontrôlée pour des satisfaire des besoins privés.¹²⁷

Les voies et les places publiques servent en premier lieu de surfaces de circulation et de communication, selon l'emplacement et l'aménagement tantôt davantage au trafic, tantôt davantage au repos. Le stationnement de véhicules pour une brève durée fait également partie d'une circulation conforme au but et compatible avec l'intérêt public,¹²⁸ « contrairement au stationnement pendant la moitié ou l'entier du temps de travail ou pendant toute la nuit, ce à quoi les rues publiques ne sont pas plus destinées qu'au stationnement de véhicules de vente de marchandises ou servant à atteindre d'autres buts commerciaux » (traduction de l'allemand).¹²⁹ A la lumière de cette affirmation (émanant du Tribunal fédéral), la halte de gens du voyage sur des voies publiques dans un but d'habitation et d'exercice d'une activité lucrative est la plupart du temps illicite et manifestement non compatible avec l'intérêt public, ce même en cas d'activité déclarée conforme. Il s'agit ici d'un *usage commun accru*. Par conséquent, la halte peut faire l'objet d'une réserve d'autorisation administrative.¹³⁰

Les comportements relevant de l'usage commun accru sous l'angle du droit réel entrent parfois dans le *champ de protection de certains droits fondamentaux* (les stands de marché sont protégés par la liberté économique, les manifestations politiques par la liberté de réunion et d'opinion, les processions par la liberté de conscience et de croyance). La même chose vaut pour la halte de gens du voyage ; ceux-ci peuvent invoquer la protection de leur sphère privée ainsi que la liberté économique, en cas d'intention d'exercer une activité commerciale. L'autorité doit alors tenir compte du champ de protection accordé par les droits fondamentaux. Dans ce sens, la pratique judiciaire a admis un « *droit conditionnel* » à *se voir autoriser un usage commun accru*.¹³¹ Le droit est « conditionnel » à deux égards.¹³²

- La permission de l'usage commun accru est soumise dans un premier temps à la *réserve de la disponibilité*. La condition essentielle et préalable est de pouvoir apporter la preuve que la capacité des voies et des places appartenant à la collectivité publique (à savoir des surfaces appropriées quantitativement et qualitativement à l'usage envisagé) est suffisante. La collectivité publique n'est pas tenue de pourvoir à de nouveaux aménagements uniquement pour permettre l'exercice de droits fondamentaux sur le domaine public.
- Le droit est ainsi soumis à la *réserve de la pesée des intérêts*. Aussi en cas de capacités existantes, les droits fondamentaux ne fondent aucun droit à utiliser le terrain public où on veut, quand on veut et comme on veut. Dans le cadre de la pesée des

¹²⁶ ATF 138 I 274 consid. 3.3 p. 286 ; 121 I 279 consid. 2b p. 283. La question a au moins été laissée ouverte dans ATF 135 I 302 consid. 3.2 p. 307 s. De façon différenciée sur le thème, MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, Droit administratif III, p. 720 ss et les réf. cit.

¹²⁷ ATF 135 I 302 consid. 3.2 p. 307 ; 126 I 133 consid. 4d p. 139 s.

¹²⁸ ATF 122 I 279 consid. 2e/cc p. 286 s.

¹²⁹ ATF 89 I 533 consid. 4c p. 539. Confirmations entre autres dans ATF 108 la 111 consid. 1b p. 113 et 122 I 279 consid. 2e/aa p. 285 s.

¹³⁰ Réserves d'autorisation au niveau de l'ensemble du territoire cantonal p. ex. dans l'art. 68 LR BE ou § 22 LR LU.

¹³¹ Fondamentalement, ATF 105 la 91 consid. 4a p. 95. Depuis lors, jurisprudence constante, cf. seulement ATF 135 I 302 consid. 3.2 p. 208 ; 132 I 256 consid. 3 p. 260 ; 127 I 164 consid. 3c p. 171 s.

¹³² ATF 138 I 274 consid. 2.2.2 p. 282 s. et les réf. cit. A ce sujet aussi HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 2296 ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 51 N 37.

intérêts, outre la protection des biens de police, les besoins des tiers doivent également être pris en considération, entre autres le droit du public à ce que, dans la mesure du possible, l'usage commun simple demeure garanti sans préjudice.

Les deux éléments probatoires (disponibilité et pesée des intérêts) ne peuvent pratiquement pas être séparés l'un de l'autre ; la question de savoir si les capacités sont suffisantes est toujours aussi une question d'évaluation. Les circonstances locales jouent en outre un rôle décisif ; cependant, elles varient d'une commune à l'autre. Au vu de ces restrictions, on retiendra ce qui suit concernant le *droit conditionnel à l'admission de la halte spontanée sur les voies et places publiques* :

- Concernant la réserve de la *disponibilité*. Dans le périmètre des voies et places publiques, il s'agit de trouver des espaces appropriés à la halte du moins à court terme ; dans ce cas seulement on pourra répondre par l'affirmative à la question de savoir si les capacités sont suffisantes. Le « caractère approprié » signifie en premier lieu que l'espace fournit un emplacement suffisant, ce qui ne va pas de soi, car la séparation dans l'espace d'un groupe ne constitue pas une solution réaliste. Les aspects qualitatifs sont plus difficiles à évaluer. Le caractère approprié dépend entre autres de la question de savoir si l'infrastructure requise temporairement peut être mise à disposition sans complications excessives et si le droit de police et le droit de l'environnement peuvent en outre être observés. Par ailleurs, l'emplacement doit permettre un séjour dans des conditions acceptables ; ainsi, les locaux à proximité immédiate d'installations bruyantes ou d'autres émissions néfastes n'entrent pas en ligne de compte.
- Concernant la réserve de la *pesée des intérêts*. Dans le cadre de la pesée des intérêts, il convient de se demander si les conflits d'utilisation prévisibles peuvent être réduits à une mesure acceptable, en imposant des conditions et obligations. Si cela n'est pas possible, il faudra, si nécessaire aussi en collaboration avec les communes voisines, rechercher des alternatives dans la région ; si aucune alternative n'existe, la permission peut alors être refusée. Etant donné que l'espace public appartient à tou-te-s, la durée de séjour peut être limitée à quelques jours seulement ; dans cette mesure, les conditions sont plus strictes qu'en cas d'hébergement par des personnes privées (ce qui n'exclut bien entendu pas l'obligation d'autorisation pour les séjours prolongés).¹³³ Pour le reste, les règles générales d'évaluation doivent être appliquées :¹³⁴ L'autorité ne doit prendre en considération que les intérêts juridiques reconnus et doit justifier la pondération des intérêts conflictuels au moyen de critères juridiquement corrects. Ainsi, le besoin de repos public dans les quartiers sensibles au bruit peut avoir plus de poids que dans d'autres quartiers. En revanche, il serait inadmissible (même si la preuve en serait difficile à apporter) d'accorder du poids aux éventuels préjugés contre les gens du voyage ou d'accorder d'emblée la préférence aux intérêts, en soi légitimes, de la population sédentaire.¹³⁵

¹³³ Cf. ATF 124 I 267 consid. 3a p. 268 (traduit de l'allemand) : « Les manifestations sur terrain public sont une forme d'usage commun accru et doivent de ce fait être soumises à des limitations plus strictes que les réunions sur terrain privé ou d'autres formes d'expression d'opinion. » Ainsi également ATF 127 I 164 consid. 3b p. 169.

¹³⁴ En lieu et place de beaucoup, ATF 138 II 346 consid. 10.3 p. 364.

¹³⁵ Allant plutôt dans ce sens, art. 15 LSCN NE avec une liste des « intérêts publics prépondérants » qui peuvent s'opposer, dans le cas concret, à la halte de gens du voyage. Approuvant, ATF 145 I 73 consid. 5.2 p. 89 ; en revanche, critique SCHWEIZER/DE BROUWER, avis de droit LSCN NE, p. 33 s.

Les lignes de conduite qui viennent d'être présentées valent aussi pour l'*application des règlements de camping et de police*, dans la mesure où elles concernent (exclusivement ou au moins pareillement) le domaine public.

- Les modèles de réglementation qui ont été présentés au ch. 2.2 concernent la plupart du temps l'entier du territoire communal et englobent de ce fait aussi les voies et les places publiques. Ils peuvent systématiquement être compris dans le sens que la halte des gens du voyage peut être autorisée (bien entendu sous réserve de disponibilité et de pesée des intérêts). Les interdictions de camper en dehors des terrains désignés par les autorités impliquent du moins l'obligation de la commune de rechercher, si besoin, est des possibilités de stationnement sur des routes et places (ce de nouveau, comme déjà évoqué, en collaboration avec les communes voisines, dans la mesure où aucune solution ne peut être trouvée sur le propre territoire de la commune).
- Certaines communes connaissent des règles spécifiques à la halte de gens du voyage sur domaine public. Il s'agit dans tous les cas de réserves d'autorisation explicites.¹³⁶
- On trouve en outre des réserves d'autorisation dans les règlements communaux qui ne se rapportent qu'au domaine public.¹³⁷
- Il est rare de trouver des réglementations explicites sur la durée de séjour. Soit l'autorisation devient obligatoire à partir d'une certaine durée, soit la durée du séjour est limitée en tant que telle.¹³⁸

3.3. Espaces verts et biens communaux (« allmends »)

Les espaces verts publics et les biens communaux (« allmends ») font également partie du domaine public destiné à l'usage commun. Ils se différencient des voies et des places publiques au niveau de leur but d'affectation : En effet, les espaces verts sont principalement destinés au repos, les biens communaux (« allmends »), selon les localités, sont en outre destinés aux loisirs et au sport ainsi qu'aux manifestations publiques. La *vocation quelque peu plus ouverte* de ces espaces pourrait laisser penser que la halte spontanée est relativement conforme à l'affectation prévue. Mais le séjour ne semble pas présenter un niveau suffisant de compatibilité avec l'intérêt public. Il entre donc dans la catégorie de l'usage commun accru, et ce que nous venons de décrire s'applique par analogie. Toujours est-il que des séjours prolongés peuvent être autorisés sur des biens communaux (« allmends ») lorsque ceux-ci sont vastes, car le potentiel de conflits y est réduit grâce aux possibilités de se retirer qui y sont plus nombreuses.

3.4. Forêts

La classification des forêts en droit réel est incertaine ; le Tribunal fédéral ne s'est pas encore prononcé à ce jour.¹³⁹ Les doutes proviennent du *caractère multifonctionnel de la forêt* : Celle-ci revêt une fonction de protection (en tant que moyen de défense contre les dangers naturels), une

¹³⁶ Art. 16 al. 2 RPol Aarberg BE ; art. 12 RPol Konolfingen BE ; art. 23 RPol Münchenbuchsee BE.

¹³⁷ § 12 al. 3 RPol Bezirk Brugg AG ; § 11 al. 4 RPol Bezirk Oberes Fricktal AG ; art. 27 al. 1 RPol Bulle FR ; art. 16 al. 1 RPol Marly FR ; art. 24 RPol Gland VD ; art. 19 al. 1 RPol Berg am Irchel ZH ; art. 39 RPol Pfäffikon ZH.

¹³⁸ Est p. ex. soumis à autorisation le camping pendant plus d'une nuit (art. 2 al. 2 RCamp Vinelz BE), pendant plus de 24 h (art. 16 al. 1 RPol Marly), pendant plus de quatre jours (art. 27 RCamp VD). Durée de séjour maximale admise p. ex. de cinq jours (art. 16 al. 2 RPol Aarberg BE), ou d'un mois (art. 27 al. 2 RPol Bulle FR).

¹³⁹ ATF 97 II 371 consid. 3c p. 377.

fonction d'utilité (en tant que base de l'industrie du bois) et une fonction sociale (entre autres en tant qu'espace de repos pour l'homme et qu'espace de vie pour les animaux et les plantes ; art. 77 al. 1 Cst. et art. 1 al. 1 let. c LFo).¹⁴⁰ Selon la fonction principale de la forêt en question, celle-ci peut être qualifiée de bien destiné à l'usage commun (en cas de fonction sociale principale) ou, dans la mesure où elle est la propriété de la collectivité publique, d'élément du patrimoine administratif (en cas de fonction protectrice principale) ou du patrimoine financier (en cas de fonction économique principale). En même temps, l'art. 699 al. 1 CC déclare que « [c]hacun a libre accès aux forêts [...] conformément à l'usage local ».

Ici aussi, la question de l'affectation ne doit pas être résolue. L'exploitation de la forêt, de même que l'admissibilité de la halte spontanée en forêt, est de toute manière principalement réglée dans la législation fédérale sur les forêts ; celle-ci ne procède cependant pas une distinction pertinente ici entre fonction sociale, fonction protectrice et fonction économique des forêts. Les cantons « veillent à ce que les forêts soient accessibles au public » (art. 14 al. 1 LFo) ; ne sont admissibles que les exploitations qui correspondent aux fonctions de la forêt (art. 16 al. 1 première phrase LFo a contrario). Le critère d'examen pertinent dans le présent contexte est en premier lieu celui de la fonction sociale ; celle-ci permet entre autres les activités de loisirs qui ne requièrent pas d'infrastructure. Dans ce contexte, *habiter en forêt* semble en principe constituer une utilisation étrangère à la fonction prévue. Ce faisant, la halte spontanée en forêt dépasse probablement le cadre de ce qui est admissible, dans la mesure où elle n'est pas de très courte durée. Les effets juridiques ne sont cependant pas clairs de prime abord ; la pratique judiciaire est quasi inexistante.¹⁴¹ L'incidence de la halte spontanée ne permet toutefois pas qu'on qualifie sa pratique d'« exploitation non conforme au but » du sol forestier dans le sens d'un défrichement (art. 4 LFo). Cependant, il convient de la compter parmi les « exploitations préjudiciables » (art. 16 al. 1 LFo). De telles exploitations ne peuvent être autorisées que « [si] des raisons importantes le justifient (...) en imposant des conditions et des charges » (art. 16 al. 2 LFo ; art. 4 let. a Ordonnance sur les forêts [OFo]¹⁴²) ; dans la mesure où elles sont liées à des constructions et installations soumises à l'autorisation de construire, de telles utilisations doivent en outre être autorisées au sens de l'art. 24 LAT (art. 14 al. 2 OFo). Par « exploitations préjudiciables », il faut entendre l'« utilisation ponctuelle ou négligeable du sol forestier pour de petites constructions ou installations non forestières, telles que modestes places de repos, foyers, sentiers à but sportif ou pédagogique, conduites et petits réseaux d'antennes mis sous terre, qui ne portent pas atteinte à la structure du peuplement [forestier] ». ¹⁴³ Les critères déterminants sont l'étendue et l'intensité de l'exploitation étrangère à la forêt. Le Tribunal fédéral tend ici à appliquer des critères stricts « afin que le but de la législation sur les forêts, notamment la conservation du peuplement forestier, ne soit pas largement remis en question » (citation traduite de l'allemand).¹⁴⁴ En bref, il se révélerait sans doute difficile d'obtenir une autorisation de la police des forêts pour une halte spontanée de plusieurs semaines.

Demeurent réservées les exigences d'autorisation des *règlements de police ou de camping*, dans la mesure où ceux-ci concernent également les forêts¹⁴⁵ et que la question n'est pas traitée de

¹⁴⁰ Cf. ATF 124 II 85 consid. 3 pp. 87 ss ; 120 Ib 339 consid. 4 pp. 342 ss.

¹⁴¹ Exemples rares : ATF 139 II 134 (forages d'exploration) ; arrêt du TF 1A.32/2004 du 30.9.2004 (écuries en forêt).

¹⁴² Ordonnance sur les forêts du 30.11.1992 (OFo, RS 921.01).

¹⁴³ Selon le message correspondant du Conseil fédéral du 29.06.1988, FF 1988 III 157, 175.

¹⁴⁴ ATF 139 II 134 consid. 6.2 p. 143 ; arrêt du TF 1A.32/2004 du 30.9.2004, consid. 3.1.1.

¹⁴⁵ De manière explicite, p. ex. art. 39 RPol Pfäffikon ZH.

façon moins stricte que dans la législation fédérale sur les forêts. En outre, le *propriétaire de la forêt doit donner son autorisation*, à moins que la forêt n'appartienne déjà à la collectivité publique qui dispose du pouvoir de décision.

3.5. Terrains faisant partie du patrimoine administratif

Font partie du patrimoine administratif les éléments qui, *de par leur valeur utilitaire, permettent à la collectivité publique d'accomplir de manière directe ses tâches administratives*.¹⁴⁶ Cela englobe d'une part les éléments administratifs (objets dont les autorités ont besoin pour exercer leur propre activité) et, d'autre part, les éléments d'exploitation (objets destinés à l'usage libre d'un public cible) ; il peut s'agir de biens meubles (véhicules, appareils) comme de biens fonciers (bâtiments administratifs, établissements quels qu'ils soient). Parmi les éléments d'exploitation, on trouve souvent des terrains qui pourraient entrer en ligne de compte pour la halte spontanée en raison de leurs propriétés, comme par exemple des installations sportives, places d'armes ou terrains scolaires libres, espaces militaires ou d'établissements pénitentiaires.

Contrairement aux biens publics destinés à l'usage commun, le patrimoine administratif n'est pas à la libre disposition du public en général ; il doit au contraire être utilisé *selon le but intrinsèque de sa destination* (il doit donc être réservé à l'utilisation « ordinaire »).¹⁴⁷ Ceci n'exclut pas une utilisation étrangère au but (« extraordinaire ») par des privés. En principe, la collectivité publique n'est pas tenue d'autoriser une telle utilisation de son patrimoine administratif. Si en revanche des droits fondamentaux entrent en jeu, la jurisprudence reconnaît, comme pour l'usage commun accru des voies et des places publiques, un *droit conditionnel à l'utilisation du patrimoine administratif* (pour plus de détails à ce sujet, voir ci-dessus ch. 3.2).¹⁴⁸ Ce faisant, les objets en question doivent cependant déjà avoir été accessibles au public (même si de manière limitée seulement), en vertu de leur but et de leur équipement. En outre, l'utilisation extraordinaire ne doit pas perturber l'utilisation ordinaire de l'objet concerné. A l'inverse, la fonction de service du patrimoine administratif liée aux tâches définies représente dès le début un poids considérable dans le cadre de la pesée des intérêts. « Le patrimoine administratif est régi par le principe selon lequel l'autorité concernée accorde la priorité à une utilisation ordinaire [...] par rapport à une utilisation extraordinaire par des personnes privées, cette dernière utilisation n'entrant en considération que si elle est compatible avec la destination de l'ouvrage ou de l'installation en question ». ¹⁴⁹ Pour le reste, ce qui a été décrit au sujet de l'utilisation commune accrue des voies et des places publiques s'applique (ci-dessus ch. 3.2).

3.6. Terrains faisant partie du patrimoine financier

Le patrimoine financier comprend les objets qui sont la propriété de la collectivité publique et qui ne servent pas directement à remplir les tâches administratives (et qui, a fortiori, ne sont pas

¹⁴⁶ ATF 143 I 37 consid. 6.1 p. 40 ; 138 I 274 consid. 2.3.2 p. 284. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 2205 s. ; TANQUEREL, Droit administratif, N 188, 194 ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 48 N 13 s.

¹⁴⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 2212 ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 50 N 1.

¹⁴⁸ ATF 138 I 274 consid. 2.2.2 p. 282 ; 127 I 164 consid. 3b p. 170 ; arrêt du TF 1P.304/1990 du 18.02.1991, in ZBI 1992 40 consid. 3 p. 43 s. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 2214, 2297 ; TANQUEREL, Droit administratif, N 196 s. ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 51 N 2 s.

¹⁴⁹ ATF 143 I 37 consid. 6.1 p. 40.

destinés à l'usage commun).¹⁵⁰ Ces objets servent à la collectivité publique en premier lieu de par leur valeur monétaire, soit en qualité de *moyens de conserver les valeurs et de générer un profit*. A la différence du patrimoine administratif, le patrimoine financier ne relève pas d'un portefeuille distinct ; la collectivité publique poursuit, dans le cadre de la gestion du patrimoine financier, uniquement des buts de placement et de rendement, mais n'accomplit pas des tâches prescrites par la loi. En raison de l'absence de réglementation administrative, le droit civil général s'applique automatiquement aux relations avec les tiers (les rapports internes restent quant à eux régis par le droit public, par exemple en matière d'attribution des compétences). Font par exemple partie du patrimoine financier les titres et liquidités, mais aussi les biens-fonds, objets loués, restaurants et autres exploitations commerciales, dans la mesure où ils ne sont pas destinés à exécuter des tâches définies.

Pour les gens du voyage, les *surfaces agricoles appartenant à la collectivité publique* pourraient à la rigueur être intéressants. De tels terrains devraient en principe faire partie du patrimoine financier. La qualification et les conditions de la halte spontanée relèvent ensuite du droit civil ; en principe, ce qui a été exposé concernant la halte sur terrain privé s'applique (ch. 2).

Cependant, le loueur n'est ici pas une personne privée, mais la collectivité publique. De ce fait, la question se pose de savoir (de manière similaire à ce qui est le cas pour les objets de l'usage commun ou du patrimoine administratif) si un *droit conditionnel à la mise à disposition de terrains du patrimoine financier* est donné. La réponse dépend de la question de savoir si la collectivité publique demeure liée par les droits fondamentaux aussi dans le cadre de la gestion du patrimoine financier. La doctrine n'est pas unanime sur ce point.¹⁵¹ Le Tribunal fédéral quant à lui tend à une approche fonctionnelle : selon cette approche, l'obligation de respecter les droits fondamentaux présuppose que des tâches administratives soient directement remplies (faute de quoi elle ne s'applique pas). Sont communément considérées comme des tâches administratives les mandats individuels que les lois topiques attribuent à la collectivité publique ; elles impliquent l'obligation d'obtenir activement certains résultats attendus par le législateur. Une simple observation de la loi ne suffit pas à remplir un tel mandat. On parle de « tâche » administrative seulement à partir du moment où la communauté publique dispose, dans les limites du droit applicable, d'une marge de manœuvre opérationnelle au niveau décisionnel et organisationnel et où elle doit endosser la responsabilité finale de l'atteinte ou de la non-atteinte des objectifs fixés.¹⁵² Toujours est-il qu'en raison du flou immanent à la notion, la pratique tend à intégrer également certaines activités accessoires au groupe des tâches administratives (probablement d'autant plus que cela lui permet ainsi de déduire plus facilement le caractère contraignant des droits fondamentaux).¹⁵³ Cependant, un mandat légal concret constitue le point de départ de l'obligation d'observer les droits fondamentaux. Cela ne saurait justement pas être le cas dans le contexte du patrimoine financier, à moins que l'on veuille voir dans la gestion du patrimoine financier une tâche administrative indépendante.¹⁵⁴ Ici aussi, la question doit rester ouverte. Même si l'on se prononce en faveur de

¹⁵⁰ Cf. (aussi pour ce qui suit) ATF 138 I 274 consid. 2.3.2 p. 284 ; 112 la 221 consid. 2a p. 226 ; 112 II 35 consid. 2 p. 37 ; arrêt du TF 2C_314/2013 du 19.03.2014, in ZBI 2015 146 consid. 1.1.1 p. 147. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 2203 s., 2240 ss, 2244 ; TANQUEREL, Droit administratif, N 182, 184, 186 ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 42 N 5, § 48 N 12, § 49 N 9.

¹⁵¹ Cf. pour un aperçu des opinions SCHWEIZER, in SG-Komm. BV, Art. 35 N 45 ; WALDMANN, in BS-Komm. BV, Art. 35 N 18 s., 25 ss.

¹⁵² Dans ce sens également ATF 140 II 112 consid. 3.2.3 p. 120 ainsi que TF, arrêt 2C_887/2010 du 28.4.2011, consid. 6. Comp. les définitions en partie divergentes entre autres chez DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif, N 15 ss ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 24 s. ; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, Droit administratif III, p. 137 ss ; RÜTSCHKE, Aufgaben, 157 ss (cf. là aussi la casuistique, 155 ss).

¹⁵³ ATF 139 I 306 consid. 3.2.2 p. 311 (acquisition de publicité télévisée dans la radiodiffusion de droit public en tant qu'activité accessoire dans le but de financer le mandat en matière de programmes) ; 138 I 274 consid. 1.4 pp. 278 ss (exploitation d'espaces publicitaires dans des gares en tant qu'activité accessoire à l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire concessionnée).

¹⁵⁴ Ainsi manifestement TANQUEREL, Droit administratif, N 185a.

l'obligation d'observer les droits fondamentaux en matière de gestion du patrimoine financier, on doit admettre que la collectivité publique est en droit d'accorder un poids plus important à ses intérêts financiers légitimes dans le cadre de la pesée des intérêts.

V. PRESCRIPTIONS DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ET DE DROIT CONSTITUTIONNEL

1. Obligations découlant d'instruments spécifiques de la protection des minorités et de la protection générale internationale des droits humains

Tous les Yéniches, Sintés/Manouches suisses (que leur mode de vie soit nomade ou non) sont reconnus en tant que minorité nationale au sens de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995*.¹⁵⁵ La Suisse a ratifié cette convention en 1998 ; différentes obligations en découlent pour elle : L'art. 4 de la convention interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale. Selon l'art. 5, les personnes appartenant à une minorité nationale doivent avoir la possibilité de développer leur culture et de préserver leurs traditions et leur patrimoine culturel. Aucune action ne peut être déposée auprès des tribunaux pour faire appliquer les dispositions de la convention, contrairement à ce qui est le cas pour les droits justiciables ; celles-ci doivent plutôt être mises en œuvre au moyen de mesures législatives ou d'autres mesures prises sur le plan national.¹⁵⁶ Même si le Tribunal fédéral se réfère à cet instrument international pour appréhender la situation des gens du voyage, il considère que les droits qu'il consacre ne sont pas directement applicables.¹⁵⁷ En Suisse, non seulement la Confédération et les cantons, mais également les communes sont tenues d'observer les prescriptions de la convention, dans le cadre de leurs domaines de compétences. Concernant la question de savoir quelles mesures de mise en œuvre doivent être prises, les Etats parties jouissent d'un pouvoir d'appréciation relativement large ; les mesures doivent cependant se révéler efficaces. Dans ses rapports nationaux de 2012 et 2017, la Suisse a reconnu différents problèmes, en particulier la situation de pénurie en matière d'aires d'accueil, qui s'accroît même en maints endroits.¹⁵⁸ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a de son côté recommandé à la Suisse en 2018 d'améliorer la situation aussi rapidement que possible.¹⁵⁹ Ce faisant, il existe ainsi fondamentalement un consensus sur le besoin existant de mettre en place des aires d'accueil. Les experts du Conseil de l'Europe se sont en outre exprimés sur la halte spontanée sur terrain privé en tant qu'élément important du mode de vie nomade : Il ont déploré, dans ce cadre, que les nouvelles règles de la Confédération contenues dans la loi sur le commerce itinérant, concernant l'autorisation devant être obtenue des propriétaires fonciers avant la halte, étaient problématiques car impossibles à mettre en pratique et pouvant « imposer des formalités et des sanctions

¹⁵⁵ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 01.02.1995 (RS 0.441.1) ; DFAE, Quatrième rapport, p. 33 s. et les réf. cit. ; le 01.06.2018, le Conseil fédéral a rejeté la motion de deux organisations demandant la reconnaissance des Roms suisses en tant que minorité nationale. Il a retenu que les critères devant être remplis cumulativement pour une telle reconnaissance (nationalité suisse en tant que critère de la volonté de conserver l'identité commune ; relations de longue date avec la Suisse) n'étaient pas remplis (à titre complémentaire, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-70977.html> [consulté le 16.12.2019]).

¹⁵⁶ ATF 145 I 73 consid. 4.1 p. 84 ; OFJ, Avis de droit sur le statut juridique, p. 602 s., ainsi que l'avis de droit actualisé (OFJ, Obligations positives), registres et p. 33 (ch. 3.4).

¹⁵⁷ ATF 138 I 205, [212], cons. 5.2 ; cf. aussi arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 5 avril 2006 I 750/04 cons. 4.2.

¹⁵⁸ DFAE, Quatrième rapport, pp. 16 ss ; DDIP, Troisième rapport, pp. 29 ss.

¹⁵⁹ En dernier lieu dans la Résolution CM/ResCMN(2019)7, p. 2 ; cf. aussi Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième avis, § 49 p. 17 s.

disproportionnées ». ¹⁶⁰ Le groupe d'experts a en outre critiqué le fait que les places en Suisse soient en partie gérées par la police et non par d'autres autorités administratives communales, ce type d'administration entraînant systématiquement des contrôles policiers d'identité. ¹⁶¹ Sur la base de ce rapport du groupe d'experts, le Comité des Ministres du Conseil européen recommande à la Suisse, dans sa résolution d'octobre 2019, de « prêter l'attention requise, lors de l'adoption de nouveaux textes de loi [...], à la préservation des identités et des cultures des personnes appartenant à des minorités nationales » et de « continuer de défendre le droit de ces personnes de pratiquer leurs traditions ». Le Comité des Ministres intègre en outre la critique du groupe d'experts concernant la loi sur le commerce itinérant de la Suisse. Le Comité recommande finalement que les autorités contribuent, au moyen de campagnes de sensibilisation, à réduire les préjugés envers les gens du voyage. ¹⁶²

La Suisse est en outre liée aux obligations découlant de la *Convention européenne des droits de l'homme* ¹⁶³. Les gens du voyage aussi bien nationaux qu'étrangers peuvent invoquer ses garanties. Au premier plan se trouve le droit au respect de la vie privée prévu à l'art. 8 CEDH. La Cour européenne des Droits de l'Homme a retenu, dans son arrêt de principe *Chapman c. Royaume-Uni*, que le mode de vie des gens du voyage constituait un élément essentiel de leur identité, protégé par le droit au respect de la vie privée prévu à l'art. 8 CEDH. ¹⁶⁴ Par conséquent, toute mesure prise en vertu du droit de la construction, de l'aménagement du territoire ou de police qui interdit la halte ou la rend plus difficile restreint le droit au respect de la vie privée et doit, de ce fait, être justifiée. En outre, les Etats sont tenus de rendre possible le mode de vie nomade traditionnel en prenant des mesures positives, ce qui implique la garantie d'un nombre suffisant d'aires d'accueil. ¹⁶⁵ Les Etats disposent cependant d'un large pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de telles obligations positives. Au niveau politique, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a critiqué le fait que le mode de vie nomade et par suite aussi la liberté de mouvement au sein d'un pays étaient rendus difficiles par des formalités excessives et que des aires d'accueil manquaient à maints endroits, notamment en Suisse. ¹⁶⁶

L'interdiction de discrimination selon l'art. 14 CEDH interdit la discrimination directe ou indirecte de personnes d'une part en raison de leur appartenance ethnique ou nationale, d'autre part en raison de leur « appartenance à une minorité nationale ». Cette interdiction s'applique de manière accessoire, ce qui signifie qu'elle n'interdit pas la discrimination en général, mais uniquement en relation avec l'exercice des libertés garanties par la CEDH, donc en l'espèce en relation avec le droit au respect de la vie privée. ¹⁶⁷ Si la législation et la pratique désavantagent les gens du voyage suisses par rapport à la population sédentaire ou si des différences sont faites entre gens du voyage suisses et gens du voyage étrangers, cela doit être justifié de manière qualifiée : Le

¹⁶⁰ Comité consultatif du Conseil de l'Europe, Quatrième avis, § 58 p. 20.

¹⁶¹ Ibid., § 52 p. 18.

¹⁶² Comité des Ministres du Conseil européen, Résolution CM/ResCMN(2019)7 du 14.05.2019.

¹⁶³ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 04.11.1950 (CEDH ; RS 0.101).

¹⁶⁴ CEDH (GC), *Chapman c. Royaume-Uni*, No 27238/95, 18.01.2001, ECHR 2001-I, ch. 73 s. ; *Connors c. Royaume-Uni*, No 66746/01, 27.05.2004, ch. 84 ; *D.H. et al. c. Tchéquie*, No 57325/00, 13.11.2007, ch. 181 ; MEYER-LADEWIG/NETTESHEIM, in : Handkommentar EMRK, Art. 8 N 52.

¹⁶⁵ EGMR, *Connors c. Royaume-Uni*, No 66746/01, 27.5.2004, ch. 83 ss ; voir à ce sujet également les recommandations du Comité des Ministres du Conseil européen Rec(2004)14 et Rec(2005)4.

¹⁶⁶ Commissioner for Human Rights, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, pp. 194 ss.

¹⁶⁷ MEYER-LADEWIG/LEHNER, in : Handkommentar EMRK, Art. 14 N 5 s.

traitement différent doit poursuivre un but légitime et être proportionné.¹⁶⁸ Les interdictions de camper et autres restrictions semblables sont souvent formulées de façon neutre et ne mentionnent pas explicitement les gens du voyage ; mais parce que leurs effets touchent beaucoup plus fortement le groupe des gens du voyage que d'autres groupes de personnes, on peut se trouver en présence d'une discrimination indirecte.¹⁶⁹

L'interdiction de discrimination en raison de la provenance ethnique ou nationale ou d'un autre statut est également prévue aux art. 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU)¹⁷⁰. Les obligations de la Suisse issues de la convention-cadre et de la CEDH sont en outre complétées par la protection de la vie privée de l'art. 17 et par la protection des minorités de l'art. 27 du Pacte II de l'ONU. Selon l'art. 27 du Pacte II de l'ONU, « les personnes appartenant à [d]es minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle [...] ». Le Tribunal fédéral est d'avis que l'art. 27 ne garantit pas davantage de droits justiciables que le droit au respect de la vie privée de l'art. 8 CEDH ;¹⁷¹ ce point de vue est critiqué en doctrine, étant donné que l'art. 27 du Pacte II de l'ONU oblige également, au-delà de la protection du droit au respect de la vie privée, à tenir compte des particularités des minorités.¹⁷² L'art. 12 du Pacte II de l'ONU garantit à chaque personne qui séjourne légalement sur le territoire national de s'y déplacer librement et d'y choisir librement son domicile. L'art. 12 comporte donc des liens clairs avec la liberté de mouvement et la liberté d'établissement prévus dans la Constitution fédérale. Il confère aux gens du voyage le droit de circuler librement sur tout le territoire national et d'y séjourner. Le Comité des droits de l'homme critique dans ce contexte en particulier les obstacles bureaucratiques ou encore les obligations d'autorisation préalable, qui entravent inutilement la libre circulation. Les limitations de cette liberté doivent être justifiées, elles ne doivent pas être discriminatoires et elles doivent tenir compte des besoins particuliers des minorités nationales.¹⁷³

Différents organes de l'ONU en charge du respect des droits de l'homme, comme par exemple le Comité de l'ONU pour les droits économiques, sociaux et culturels, ont blâmé ces derniers temps la Suisse en raison du manque d'aires de séjour et d'aires de passage.¹⁷⁴ L'art. 11 du Pacte de l'ONU relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU)¹⁷⁵ oblige les Etats

¹⁶⁸ Concernant la justification de traitements inégaux, voir par exemple CEDH (GC), *Burden c. Royaume-Uni*, No 13378/05, 29.04.2008, ch. 60 ; CEDH, *Guberina c. Croatie*, No 23682/13, 22.03.2016, Reports of Judgments and Decisions 2016, ch. 69.

¹⁶⁹ La CEDH examine la présence d'une discrimination indirecte ou la « suppose » par exemple lorsque les données indiquent des circonstances plus accablantes ; voir CEDH (GC), *D.H. et al. c. Tchéquie*, No 57325/00, 13.11.2007, ch. 185 ss, 195 ; CEDH, *Horváth et Kiss c. Hongrie*, No 11146/11, 29.04.2013, ch. 107 s.

¹⁷⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16.12.1996 (Pacte II de l'ONU ; RS 0.103.2).

¹⁷¹ ATF 145 I 73 consid. 4.1 p. 84 ; ATF 138 I 205 consid. 5.1 p. 210 s. et les réf. cit.

¹⁷² SAMBUC BLOISE, Situation juridique, N 744 ss.

¹⁷³ Voir à ce sujet l'interprétation du Comité des droits de l'homme de l'ONU : « The right to move freely relates to the whole territory of a State, including all parts of federal States. According to article 12, paragraph 1, persons are entitled to move from one place to another and to establish themselves in a place of their choice. (...) Regarding the right to movement within a country, the Committee has criticized provisions requiring individuals to apply for permission to change their residence or to seek the approval of the local authorities of the place of destination, as well as delays in processing such written applications. » CCPR, General Comment No. 27, par. 5 et 17.

¹⁷⁴ Le Comité exhorte la Suisse à développer une politique globale d'encouragement et de protection du mode de vie et de la culture des gens du voyage (CESCR, Recommandations 2010, ch. 23) ; dans sa récente recommandation d'octobre 2019 également, le Comité exhorte la Suisse à faire en sorte que suffisamment d'aires soient disponibles dans toute la Suisse aussi bien pour les haltes de courte durée que pour les haltes de plus longue durée (CESCR, Recommandations 2019, ch. 56 et 57).

¹⁷⁵ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16.12.1966 (Pacte I de l'ONU ; RS 0.103.1).

signataires à garantir au moyen de mesures appropriées le droit à un logement suffisant ; ce faisant, il doit être tenu compte des besoins des minorités culturelles ou ethniques. Si dans une région le nombre d'aires d'accueil officielles est insuffisant, des restrictions en cas d'utilisation consensuelle de terrain privé peuvent toucher l'art. 11 Pacte I de l'ONU.¹⁷⁶

Par ailleurs, une plainte est pendante devant le Comité de la convention CERD au sujet de la loi neuchâteloise sur le stationnement des communautés nomades nomade, que le Tribunal fédéral a confirmée par son arrêt du 13 février 2019.¹⁷⁷

En résumé, on constate que les documents d'organes internationaux de protection des droits humains sont critiques envers la Suisse pour ce qui concerne la pénurie d'aires d'accueil officielles. En particulier, le Comité consultatif du Conseil de l'Europe, qui surveille la mise en œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales, a également pris position sur l'évolution négative en matière de halte spontanée. La Résolution du Comité des Ministres d'octobre 2019 prise à la suite de l'avis du Comité consultatif recommande à la Suisse de prendre des mesures permettant de réduire les préjugés envers les gens du voyage et de garantir le mode de vie traditionnel. Tandis qu'en ce qui concerne la revendication reconnue par la Suisse de créer davantage d'aires d'accueil, les obligations positives de fournir des prestations non encore jugées justiciables par le Tribunal fédéral se trouvent au premier plan, la halte spontanée sur terrain privé concerne surtout l'interdiction de discrimination et la question de l'admissibilité de limitations de droits relatifs à la liberté individuelle, qui sont garantis par la CEDH et le pacte II de l'ONU ainsi que par la Constitution fédérale. Nous nous y pencherons ci-après.

2. Obligations de la Confédération et des cantons découlant de la Constitution fédérale

La Constitution fédérale astreint à maintenir et encourager la diversité culturelle du pays (art. 2 al. 2 Cst.). Cette diversité culturelle doit être prise en compte lors de l'accomplissement des tâches étatiques (art. 69 al. 3 Cst.). Ainsi, l'un des buts essentiels de la Confédération est d'y parvenir et d'offrir une patrie aux membres de cultures les plus diverses, sans les forcer à s'assimiler.¹⁷⁸

2.1. Libertés individuelles

La Constitution fédérale ne s'exprime pas explicitement sur les droits des gens du voyage ; ils jouissent plutôt de la protection générale des droits fondamentaux selon les art. 7 ss Cst. A l'exception de la liberté d'établissement, que les Suisses et Suissesses sont seuls à pouvoir invoquer, les gens du voyage étrangers jouissent eux aussi des droits fondamentaux ci-après.

Le mode de vie nomade constitue, comme décrit ci-avant, une partie importante de l'identité culturelle et ainsi un aspect essentiel du développement de la personnalité et de la manière de vivre sa vie privée. De ce fait, il tombe non seulement dans le domaine de protection de la liberté personnelle au sens étroit de l'art. 10 al. 2 Cst., mais aussi du droit à la vie privée selon l'art. 13 al. 1 Cst. En outre, la liberté économique (art. 27) est pertinente, en particulier pour ce qui concerne le libre exercice d'une activité lucrative, et à la rigueur aussi la liberté contractuelle. La liberté économique peut être touchée indirectement dans le cadre de la halte spontanée, dans la mesure où les gens du voyage tentent d'exercer leur activité lucrative dans différents endroits et où ils sont

¹⁷⁶ Commissioner for Human Rights, Human Rights of Roma and Travellers in Europe, pp. 153 ss.

¹⁷⁷ ATF 145 I 73

¹⁷⁸ BELSER, in BS-Komm. BV Art. 2 N 15.

tributaires d'aires d'accueil au niveau régional pour pouvoir y exercer leurs activités traditionnelles. La liberté d'établissement prévue à l'art. 24 al. 1 Cst. garantit à chaque Suisse et Suissesse le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays, soit d'y séjourner ou d'y établir son domicile (art. 24 s.). Les gens du voyage suisses établissent le plus souvent leur domicile dans le sens du dépôt de papiers au lieu dans lequel ils séjournent habituellement en hiver. La liberté d'établissement protège cependant aussi le séjour personnel à un endroit quelconque de Suisse dans le sens d'un séjour seulement passager,¹⁷⁹ même si des empêchements effectifs peuvent affecter le champ de protection. La liberté d'établissement protège ainsi le droit des gens du voyage de séjourner temporairement ou durablement en un certain lieu : Selon le Conseil fédéral, la pénurie d'aires de séjour et d'aires de transit destinées aux gens du voyage affecte ainsi sans doute le domaine de protection de ce droit fondamental.¹⁸⁰ Si les gens du voyage se voient empêchés juridiquement ou de fait de se rendre à un lieu défini généralement accessible, la liberté de mouvement peut de surcroît s'en trouver affectée.¹⁸¹

Les limitations aux libertés individuelles doivent reposer sur une base légale suffisante, servir un intérêt public légitime et être proportionnées (pour des détails à ce sujet, voir ch. 3 ci-après). Les autorités, en particulier les autorités de police, sont en outre également tenues de protéger les droits fondamentaux des gens du voyage contre des abus de tiers. Les autorités sont tenues d'intervenir si par exemple des privés épandent du purin en cercle autour des caravanes ou en cas d'autres chicaneries.

2.2. Un droit conditionnel à utiliser l'espace public ?

Les particularités découlent de l'utilisation du domaine public : La halte de courte durée sur terrain public en dehors des aires d'accueil officielles peut constituer un usage commun accru et être de ce fait soumise à une autorisation de police. Le Tribunal fédéral fonde sur les droits fondamentaux, p. ex. sur la liberté d'opinion et de réunion ou sur la liberté économique, un droit conditionnel à utiliser l'espace public.¹⁸² Dans la mesure où, en raison d'une pénurie régionale d'aires officielles ou privées, les aires d'accueil se révèlent nécessaires pour pouvoir assurer le mode de vie nomade, un droit fondamental conditionnel d'utiliser l'espace public et par suite aussi un droit conditionnel d'obtenir une autorisation découlent à notre avis des art. 10 al. 2 et 13 al. 1 Cst.¹⁸³ Ce droit est cependant soumis à une réserve : les intérêts des gens du voyage doivent être mis en balance avec l'intérêt public dans le cadre d'une utilisation compatible avec l'ordre public des routes et des places (pour plus de précisions, voir ch. IV.3.2).¹⁸⁴

2.3. Interdiction de l'arbitraire

L'interdiction de l'arbitraire protège contre les actes administratifs qui sont de toute évidence intenable, p. ex. parce qu'ils ne reposent sur aucun motif objectif ou parce qu'ils sont tracassiers

¹⁷⁹ ATF 108 la 248 consid. 1 p. 249.

¹⁸⁰ Conseil fédéral, Rapport sur les gens du voyage, partie I p. 38 s. ; SAMBUC BLOISE, Situation juridique, N 1351 ss.

¹⁸¹ ATF 130 I 369 consid. 2 p. 373.

¹⁸² KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, p. 218 ; ATF 135 I 302 consid. 3.2 p. 307 s.

¹⁸³ WALDMANN, Bauen und die Lebensform der Fahrennden, p. 958 s.

¹⁸⁴ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 51 N 37 s.

ou clairement inéquitables.¹⁸⁵ Les contrôles de gens du voyage par les autorités administratives ou par la police cantonale sur terrain privé ou public doivent être justifiés objectivement. En l'absence de critères matériels objectifs justifiant le contrôle ou si celui-ci a p. ex. lieu de manière inutilement fréquente, la situation est arbitraire. En règle générale, on se trouve alors en même temps en présence d'une violation des lois de police cantonales topiques, qui prévoient le principe de l'intérêt public et de la proportionnalité des actions policières. En outre, aussi les chicaneries, soit les ordonnances ou conditions non justifiées, qui ont pour seul but de rendre plus difficile la halte spontanée sur des terrains privés, et qui en fin de compte tendent à provoquer une sorte d'« effarouchement », sont arbitraires et par suite anticonstitutionnels.

2.4. Interdiction de la discrimination (art. 8 al. 2 Cst.)

L'interdiction de la discrimination ne se trouve pas uniquement au niveau de la constitution fédérale, mais aussi dans les conventions sur les droits humains mentionnés plus haut, que la Suisse a ratifiées. Selon le Tribunal fédéral, la discrimination représente « une inégalité de traitement qualifiée entre des personnes se trouvant dans des situations comparables, en ce qu'elle désavantage des personnes d'une manière qui doit être qualifiée de dénigrement ou d'exclusion sociale, parce que cette inégalité de traitement est liée à des critères de différenciation qui représentent un élément essentiel ou qui ne peut être que difficilement abandonné, de l'identité des personnes touchées » (traduit de l'allemand).¹⁸⁶ Le mode de vie nomade n'est pas mentionné explicitement dans le catalogue des critères de rattachement proscrits par l'art. 8 al. 2 Cst. Selon les travaux préparatoires, la doctrine et la jurisprudence, il peut cependant être inclus dans la notion de « mode de vie ». ¹⁸⁷

Discrimination directe

Il existe un soupçon de discrimination directe lorsqu'une loi ou l'application d'une loi désavantage *explicitement* des personnes en raison de leur mode de vie nomade. Il n'y a en revanche pas de discrimination lorsqu'il existe des motifs légitimes importants fondant l'inégalité de traitement et que celle-ci peut être imposée aux personnes concernées au vu de la portée des intérêts publics défendus. L'Etat est tenu d'omettre toute discrimination et de protéger les personnes concernées contre toute discrimination.

Exemples : Les interdictions générales de s'arrêter dans l'espace public et sur des terrains privés ou des conditions ou autres exigences qui s'adressent uniquement aux gens du voyage mais n'incluent pas les états de fait touristiques (camps de jeunesse, camps de vacances, etc.) violent l'interdiction de discrimination, dans la mesure où le traitement différent ne peut pas être justifié dans le sens présenté ci-dessus.

Discrimination indirecte

On est en revanche en présence d'une discrimination indirecte lorsqu'une loi ou la pratique d'application est « neutre » ou traite toutes les personnes/états de fait de la même manière, mais que cela a pour effet que seules ou surtout des personnes dont le mode de vie est itinérant se

¹⁸⁵ De manière générale concernant l'interdiction de l'arbitraire, ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5.

¹⁸⁶ ATF 135 I 49 consid. 4.1 p. 53 et les réf. cit.

¹⁸⁷ OFJ, Avis de droit sur le statut juridique, p. 593 ; ATF 138 I 205 consid. 5.4 p. 213 ; WALDMANN, Bauen und die Lebensform der Fahrenden, pp. 950 ss.

trouvent ainsi désavantagées.¹⁸⁸ Les gens du voyage sont bien plus souvent touchés par la discrimination indirecte que par la discrimination directe.¹⁸⁹ Pour déterminer si une discrimination indirecte est donnée, il y a lieu d'examiner l'ensemble des circonstances du cas concret. Le désavantage doit en tout cas être d'une certaine gravité : « En tout état de cause, l'atteinte doit revêtir une importance significative, le principe de l'interdiction de la discrimination indirecte ne pouvant servir qu'à corriger les effets négatifs les plus flagrants d'une réglementation étatique ». ¹⁹⁰ Si le désavantage est clair, le soupçon de discrimination est alors fondé. Comme pour la discrimination directe, le soupçon peut être écarté si la réglementation ou la pratique est justifiée par des motifs légitimes qualifiés et si le désavantage peut être raisonnablement imposé aux personnes concernées au vu des intérêts publics poursuivis. Une discrimination indirecte doit être écartée par une meilleure différenciation ou une meilleure prise en compte des circonstances particulières au niveau de la législation et de l'application du droit. Cela peut par exemple se faire en admettant dans le cas particulier une exception à la règle générale. En 2011, le Tribunal fédéral s'est penché sur la question de la discrimination indirecte des gens du voyage dans une décision portant sur une rente AI, mais il n'y traite cependant pas la question des haltes spontanées. Dans cet arrêt directeur, il retient que dans le cadre de la détermination de la rente, on ne saurait attendre des gens du voyage les mêmes possibilités de travailler que des personnes sédentaires et que leur situation particulière doit être prise en compte dans le cadre de la procédure AI : selon lui, la détermination neutre du revenu qui s'adresse à toutes les personnes sur la base de données statistiques serait indirectement discriminatoire, cette manière de procéder contribuant à « comparer la personne assurée à la majorité de la population ». ¹⁹¹

Exemples : Les interdictions de camper générales communales, formulées de manière neutre, ne sont pas discriminatoires directement, mais tout au plus indirectement. Elles englobent sans différenciation aussi bien les états de fait touristiques que les gens du voyage, mais leurs répercussions sont bien plus graves sur ces derniers. Cela fait dans un premier temps naître le soupçon de discrimination indirecte. Celui-ci peut être écarté si des motifs suffisants et légitimes justifient la réglementation ou la pratique et si le désavantage subi par les gens du voyage au vu des intérêts publics poursuivis respecte le principe de proportionnalité. Aussi les obligations d'autorisation du droit de la construction ou de la police qui sont introduites en relation avec le « camping » ou le stationnement de caravanes sur terrain privé peuvent être indirectement discriminatoires parce qu'elles pèsent davantage sur les gens du voyage que sur les personnes qui pratiquent le camping uniquement durant leur temps libre. ¹⁹²

Les obstacles à la reconnaissance judiciaire d'une exception à une prescription légale générale, uniquement fondée sur l'interdiction de la discrimination indirecte, sont cependant de taille. La voie à suivre est en principe celle d'une adaptation des « réglementations formelles légales inadéquates » dans le cadre de la procédure législative. ¹⁹³

¹⁸⁸ De manière générale sur la discrimination indirecte, ATF 126 II 377 consid. 6c p. 393 et les réf. cit. ainsi que 124 II 409 consid. 7 p. 425 ; WALDMANN, Diskriminierungsverbot, p. 689 ss.

¹⁸⁹ Voir à ce sujet également RIEDER, Indirekte Diskriminierung, p. 167 ; WALDMANN, Bauen und die Lebensform der Fahrenden, p. 954.

¹⁹⁰ ATF 138 I 205 consid. 5.5 p. 213 s.

¹⁹¹ ATF 138 I 205, registes et consid. 6.2.

¹⁹² A ce sujet, RIEDER, Indirekte Diskriminierung, p. 170 s.

¹⁹³ OFJ, Avis de droit sur le statut juridique, p. 604.

2.5. Discrimination structurelle

Une situation juridique dans laquelle des limitations dans le cas particulier peuvent être justifiées (p. ex. des interdictions de s'arrêter prévues dans certaines communes) et qui ne concède pas de droit concret à obtenir des prestations (p. ex. la mise à disposition d'une aire d'accueil dans une commune) peut, considérée dans son ensemble, désavantager un certain groupe vulnérable de la population au point qu'il faut alors parler de *discrimination structurelle*. Une législation et une pratique qui s'orientent vers les personnes sédentaires prennent en quelque sorte position par rapport aux intérêts publics. Au final, elle peut aboutir au résultat que le mode de vie nomade – quoique protégé par les libertés individuelles prévues par la constitution fédérale et les conventions internationales sur les droits humains, et en particulier par les prescriptions de la convention cadre – n'est plus possible dans certaines régions qu'à des conditions rendues difficiles, par exemple en raison des nombreuses restrictions et exigences, ou même plus possible du tout. Dans de tels cas, il incombe au législateur de trouver des solutions au niveau supérieur, soit cantonal ou fédéral, et de supprimer les obstacles, ou d'ancrer dans la loi des droits efficaces afin de permettre aux gens du voyage d'accéder également à la justice. Si le législateur jouit certes d'une large marge de manœuvre décisionnelle concernant les mesures à prendre, encore faut-il que celles-ci soient efficaces.¹⁹⁴

3. Paramètres pour un aménagement de la législation et de la pratique conforme aux droits fondamentaux et aux droits de l'homme

Les réglementations au niveau du droit cantonal et du droit communal qui interdisent la halte spontanée sur terrain privé, qui la soumettent à une obligation d'autorisation de construire ou de police et à des exigences, qui prévoient des obligations d'annoncer préalables ou postérieures auprès des autorités communales et qui prescrivent certains contrats empiètent sur les libertés individuelles des gens du voyage et à la rigueur aussi des ayants droit du bien-fonds. Une telle limitation des libertés individuelles n'est admissible que si elle repose sur une base légale suffisante, sert des intérêts publics et respecte le principe de proportionnalité dans le cas particulier (art. 36 Cst.). Les lois doivent en outre observer les principes de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de discrimination (art. 8 al. 1 et 2 Cst.). *L'application de la loi dans le cas particulier* (p. ex. le refus d'autorisation, le fait d'imposer une condition) doit elle aussi être conforme aux droits fondamentaux.

La question de la base légale suffisante ne devrait en règle générale pas poser de problèmes en relation avec la halte spontanée ; les bases d'intervention se trouvent au niveau du droit cantonal et du droit communal, en règle générale dans une loi au sens formel. La question des motifs légitimes et de la proportionnalité des restrictions est plus complexe :

Les mesures doivent reposer sur des motifs légitimes

L'Etat doit fonder son action sur des motifs légitimes objectifs. En tant qu'intérêts publics pouvant justifier des limitations et des inégalités de traitement, seuls les intérêts reconnus dans l'ordre juridique entrent en ligne de compte. Dans le présent contexte, il peut par exemple s'agir d'intérêts relatifs à la protection de l'environnement au sens large et d'intérêts du droit de la construction ou

¹⁹⁴ De manière générale concernant la discrimination structurelle au sein de l'Etat fédéral, WYTTEBACH, *Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen*, p. 417 s., 403 ss, 486 ss et 508 s., avec des références supplémentaires ; voir également SAMBUC BLOISE, *Situation juridique*, pp. 313 ss ; concernant la suppression de la discrimination structurelle, mais en relation avec la discrimination fondée sur le sexe, ATF 137 I 305 consid. 3.1 p. 317.

de l'aménagement du territoire ou encore de biens de police (ordre public, sécurité, santé, tranquillité, bonnes mœurs).¹⁹⁵ Ce faisant, il ne suffit pas que ces intérêts publics puissent en théorie être simplement touchés par la halte spontanée, mais la halte spontanée doit effectivement concerner les biens juridiques avec une *certaine probabilité et une certaine intensité*.¹⁹⁶ Ainsi, les mesures destinées à préserver la sécurité et l'ordre publics ne doivent pas se baser sur des conceptions stéréotypées, sur des généralisations d'incidents isolés ou sur des préjugés négatifs contre la halte spontanée, mais doivent reposer sur un fondement objectif basé sur des preuves. A défaut, l'intérêt public ne suffit pas pour fonder une limitation ou une inégalité de traitement.

Les mesures doivent être proportionnées

En cas d'intérêt légitime justifiant une intervention, la question doit alors être posée de savoir si la mesure administrative est proportionnée. Tel n'est le cas que si elle est appropriée et nécessaire pour réaliser l'intérêt public poursuivi et si elle peut, de surcroît, être raisonnablement imposée à la personne concernée (art. 36 al. 3 Cst.). Ici, les faits doivent être pris en compte :¹⁹⁷

Le critère du caractère approprié n'est en principe pas soumis à un grand nombre d'exigences. La mesure n'est inappropriée que si, au regard des intérêts publics poursuivis, elle n'entraîne aucun effet ou si elle les entrave même. Ensuite, une mesure ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour sauvegarder les intérêts publics. Parmi les différentes mesures possibles de même efficacité, les autorités doivent prendre celle qui est la plus douce sur les plans objectif, personnel, temporel ou spatial. Ainsi, les interdictions générales sont disproportionnées si, dans le cas particulier, les intérêts publics peuvent être sauvegardés de manière tout aussi efficace par exemple au moyen d'une interdiction objectivement plus limitée, d'un régime d'autorisations et d'exigences, ou le cas échéant au moyen de sanctions. Finalement, la mesure doit pouvoir être raisonnablement exigée. Ce critère est décisif dans de nombreux cas. Ici, une pesée des intérêts doit avoir lieu : la portée des intérêts publics poursuivis doit être mise en balance avec les intérêts à la sauvegarde des droits fondamentaux des personnes touchées. Si les intérêts publics poursuivis doivent être considérés comme moins importants que les intérêts des personnes concernées, la mesure est disproportionnée et par suite anticonstitutionnelle.

Les facteurs suivants doivent être pris en considération *du côté des intérêts publics* : De quels intérêts publics s'agit-il ? Quelle importance les intérêts publics poursuivis revêtent-ils ? A quel point sont-ils impactés dans le cas concret, à savoir quel en est le poids pour la collectivité publique, les biens publics ou les tiers ? A notre avis, il est important ici de tenir compte des particularités de la halte spontanée et de différencier de manière adéquate. La halte spontanée de courte durée d'un petit groupe n'utilisant l'infrastructure que de manière passagère peut, au niveau réglementaire et dans le cas particulier, être traitée différemment de l'exclusion officielle d'aires qui nécessiteraient une infrastructure fixe ou encore de l'hébergement (même s'il n'est que passager) de grands groupes comptant nettement plus de douze caravanes. En cas d'état de fait standardisé comme celui de la halte spontanée typique basée sur un commun accord, telle que décrite ci-dessus au ch. II.3 au titre de point de départ, on constate que les répercussions sur l'environnement et par suite sur les intérêts publics sont sans doutes faibles dans la plupart des cas ; sous réserve naturellement de circonstances particulières qui découlent de la structure concrète de la parcelle et de la situation spatiale. La taille du groupe, la durée de la halte et la

¹⁹⁵ Voir à ce sujet également ch. IV ; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, p. 113 s.

¹⁹⁶ Arrêt du TF 1C_9/2012 du 07.05.2012, consid. 2.2.

¹⁹⁷ Pour plus de détails, KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, p. 116 ss ; DUBEY, Droits fondamentaux I, p. 115 ss ; EPINEY, in BS-Komm. BV, art. 36 N 48 ss, 53 ss.

périodicité de la halte sur une même parcelle (p. ex. deux haltes par année) peuvent par suite être importantes pour certains aspects juridiques, par exemple concernant l'autorisation de construire, la conformité de la zone ou encore les affaires de police communale.

Du côté des gens du voyage, les aspects suivants doivent être évalués : Quelle est l'importance de leurs préoccupations en général selon une perspective objective ? Quel est le niveau de gravité de la limitation du mode de vie nomade suite aux mesures prises ? Comment l'empiètement concret se répercute-t-il sur la vie quotidienne des gens du voyage et sur leurs besoins ? Une halte dans la commune concernée est-elle encore possible ? Des alternatives sur des terrains publics existent-elles ? Ici, cela dépend fortement des différentes mesures : tandis que, par exemple, les « interdictions de camper » générales et sans exception sur les parcelles privées du territoire communal sont fortement accablantes et à notre avis disproportionnées, les pures obligations d'annoncer administratives sont quant à elles nettement moins drastiques. La question de savoir si des alternatives existent, soit si un accès à des aires de passage officielles à proximité est donné, peut certes jouer un certain rôle lorsque ces alternatives sont prises en considération avec d'autres critères, mais ce point n'est pas décisif. Les aires de passage officielles constituent un complément mais non une alternative à la halte spontanée, qui est considérée comme la forme traditionnelle de la halte (voir à ce sujet ci-dessus ch. II.4).

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS D'ACTION

Afin d'aboutir à un ordre juridique et une pratique respectueux des droits fondamentaux, diverses mesures peuvent être recommandées sur la base des principes susmentionnés. En 2019, le Tribunal fédéral s'est penché sur la nouvelle loi sur le stationnement des communautés nomades du canton de Neuchâtel, qui prévoit notamment des restrictions à la halte spontanée.¹⁹⁸ Pour clore, nous évaluerons certaines mesures au cas par cas, en nous référant toujours à l'avis du Tribunal fédéral. Comme présenté au ch. IV, la situation juridique cantonale et communale est à ce point hétérogène qu'il ne nous est pas possible d'aborder dans cette étude toutes les mesures une à une. Notre analyse concerne plutôt les principales catégories de mesure.

1. Principes

Afin de pouvoir définir les champs d'action potentiels, il nous semble important de partir des postulats suivants :

- Tout d'abord, la législation et la pratique devraient distinguer d'une part les aires officielles de séjour, de passage et de transit dotées d'une infrastructure fixe et d'autre part la halte spontanée.
- Ensuite, la halte spontanée de petits groupes d'une dizaine de véhicules doit être distinguée de la halte spontanée de plus grands groupes, moins fréquente en pratique.
- En outre, la halte spontanée est à distinguer clairement du camping de tourisme.¹⁹⁹ Les réglementations appropriées pour le tourisme ne le sont pas automatiquement pour la halte spontanée, étant donné que le mode de vie nomade fait partie des libertés individuelles et est protégé en conséquence contre toute discrimination. Les analogies ne peuvent donc être établies que de façon très restreinte²⁰⁰.
- En outre, il incombe d'éviter de généraliser les problèmes survenant en relation avec certains groupes isolés qui font halte de manière illicite.²⁰¹ De mauvaises expériences dans un tel contexte ne devraient pas conduire à une opinion générale négative et stéréotypée des gens du voyage, et elles ne devraient pas dicter la manière de traiter la halte spontanée.
- Enfin, les discriminations indirectes et structurelles issues d'une législation et d'une pratique qui limitent trop fortement l'accès aux aires destinées aux haltes spontanées devraient être reconnues et supprimées (cf. plus haut, ch. V. 2d. et e).

¹⁹⁸ ATF 145 I 73.

¹⁹⁹ Cf. STRAUMANN, *Fahrende und Raumplanung*, p. 8 ; GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse : *Fahrende auf Privatland*, p. 1.

²⁰⁰ Mais le Tribunal fédéral a émis l'avis suivant (selon nous à tort), dans l'ATF 145 I 73 consid. 6.4 p. 97: D'après lui, le séjour non soumis à autorisation doit être limité essentiellement d'après la législation générale applicable au camping, qui restreint également la halte ne nécessitant pas de permis de construire.

²⁰¹ Dans cette mesure, la directive FR constitue un exemple négatif.

2. Droit de la construction et de l'aménagement du territoire

2.1. La halte spontanée devrait-elle figurer explicitement dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) ?

On peut également s'interroger sur la nécessité d'un pilotage plus approfondi au moyen de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

En principe, la halte des gens du voyage est déjà régie par l'art. 3 al. 3 LAT, qui enjoint les cantons à tenir compte des besoins de la population dans leur aménagement du territoire, ce qui inclut les groupes de population comme celui des gens du voyage. La formulation de l'art. 3 al. 3 LAT est cependant très générale, ce qui laisse aux cantons une large marge de manœuvre dans la mise en œuvre (cf. ci-dessus au ch. II.4). Il serait souhaitable d'explicitier l'importance des principes de planification pour la halte spontanée, p. ex. avec des recommandations d'action correspondantes dans le plan directeur à l'intention des communes. Il n'y a pour cela pas besoin de réviser la LAT. De plus, cette dernière n'interdit en aucun cas aux cantons de déroger à l'obligation de permis de construire pour la halte spontanée. Il convient d'ajouter que la LAT ne régit que des états de fait relevant du droit de l'aménagement du territoire, mais non les dispositions policières cantonales et communales éventuellement restrictives qui viennent s'y ajouter et qui sont souvent privilégiées dans le cadre de la halte spontanée.

2.2. Prescriptions cantonales et marge de manœuvre communale en droit de la construction et de l'aménagement du territoire

Comme nos recherches sur la situation juridique dans les cantons et les communes le montrent (cf. ch. IV), les modèles de réglementation sont très hétérogènes ; cependant, il doit être noté que les prescriptions cantonales à l'attention des communes varient fortement elles aussi.

- A notre avis, *une réglementation cantonale explicite* est particulièrement recommandée, à savoir une législation cantonale sur la construction et l'aménagement du territoire, qui mentionne explicitement la halte spontanée sur terrain privé moyennant autorisation de l'ayant-droit du bien-fonds et qui – dans une mesure définie (cf. ch. 3) – la permet par principe sans autorisation, sur l'ensemble du territoire cantonal.²⁰² La LAT n'empêche à aucun moment une telle dérogation, aussi longtemps qu'elle ne porte pas atteinte aux dispositions à caractère minimal du droit fédéral (art. 22 LAT cf. ci-dessus ch. 5.2.5). La législation cantonale est ainsi en mesure de contribuer à réduire les effets structurels discriminatoires (cf. à ce sujet ch. 5.2.e) et à définir de manière unifiée pour tous les participants la situation juridique au-delà des communes.

Exemples : Le § 6 let. d de la loi sur la construction du canton d'Argovie (BauG AG) prévoit que les caravanes ne sont soumises à l'obligation d'autorisation selon le droit de la construction que si elles stationnent plus de deux mois sur un même

²⁰² Voir dans ce sens également EspaceSuisse, aires d'accueil, pp. 40, 53, qui admet la halte spontanée sans autorisation selon une étendue de deux fois quatre semaines par année si la halte ne modifie pas le terrain, ne requiert pas de mesures de construction et ne perturbe pas l'environnement ; SAMBUC BLOISE, Situation juridique, N 1563, qui propose une durée minimum d'un mois : cf. aussi Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, Rapport 2015, p. 55.

terrain ; l'art. 6 al. 1 let. m DPC BE est même encore un peu plus généreux, prévoyant pour les constructions mobilières l'autorisation de stationner sans permis jusqu'à trois mois par année civile.²⁰³ Dans le canton de Lucerne, le § 174 al. 1 de la loi lucernoise sur l'aménagement du territoire et la construction (PBG LU) prévoit que le stationnement et l'utilisation de caravanes ne nécessitent un permis de construire qu'après 30 jours. Selon l'art. 177 PBG LU, la commune peut autoriser une halte spontanée pendant plus de 30 jours sans permis de construire.

– *Si la loi cantonale ne contient aucune prescription, une concrétisation par des prescriptions spécifiques dans le plan directeur et dans les concepts serait judicieuse.*

Exemples : Le plan directeur du canton d'Argovie contient des principes relatifs à la manière de traiter la halte spontanée. Les communes sont tenues de la tolérer autant que possible au titre de complément important aux places officielles.²⁰⁴ Le concept du canton de Schwyz relatif aux gens du voyage exhorte les autorités communales à admettre la halte spontanée dans un ordre de grandeur de quatre semaines environ, après concertation avec les propriétaires fonciers. En outre, les communes doivent prévoir des possibilités communales pour la halte spontanée (p. ex. pâturages, grands parkings, places de sport non utilisées ou autres surfaces en friche).²⁰⁵

– *Dans la mesure où la législation cantonale n'autorise pas explicitement la halte spontanée sans autorisation dans le sens évoqué ci-dessus, il est à notre sens important qu'elle ne contienne pas non plus de restrictions directes et indirectes.* Les communes doivent jouir d'une marge de manœuvre suffisamment grande du point de vue du droit de la construction et de l'aménagement du territoire pour permettre la halte spontanée de groupes relativement petits, sans permis de construire et aussi dans les zones agricoles.

Exemples : Le canton de St-Gall ne règle pas précisément la halte spontanée au niveau cantonal. Selon la notice SG, une durée maximale de 20 jours est envisagée. La chancellerie communale de la commune de l'emplacement décide si une autorisation est nécessaire. La législation zurichoise en matière de construction et d'aménagement du territoire ne règle pas non plus l'obligation d'autorisation pour la halte spontanée. Selon le concept cantonal, les communes sont ainsi explicitement libres de permettre une à deux haltes spontanées de quatre semaines environ par cas ; la halte spontanée peut, selon la LAT, être admise en tant qu'utilisation hors de la zone constructible non soumise à l'obligation de permis de construire.²⁰⁶

– *Au niveau communal, nous encourageons les communes à faire usage, dans leur législation et leur application du droit, du pouvoir d'appréciation qui leur est conféré par le droit cantonal et le droit fédéral, de manière à ce que la halte spontanée, dans la*

²⁰³ La lettre p de ce même article, qui parle des emplacements mis à disposition par les autorités communales, n'inclut sans doute que les aires officielles ; celles-ci peuvent même être utilisées sans permis de construire jusqu'à six mois par année civile.

²⁰⁴ Plan directeur AG, feuille de mesures S 4.1, p. 3.

²⁰⁵ Konzept SZ, ch. 2.3. p. 7.

²⁰⁶ Concept ZH, p. 11 s.

mesure décrite ci-avant, ne s'en trouve pas excessivement entravée.

3. Admissibilité de principe de la limitation de la halte spontanée et des interdictions relatives à des parcelles et espaces en droit cantonal

Les réglementations qui fixent la *périodicité* et la *durée des différentes haltes* ne découlent pas seulement du droit de la construction et de l'aménagement du territoire, mais aussi et surtout du droit (communal) de police. De telles réglementations sont judicieuses, et à notre avis admissibles, dans la mesure où elles ne sont pas trop restrictives. Nous considérons comme acceptables les dispositions légales cantonales et communales qui limitent l'utilisation d'une même parcelle agricole à raison de deux ou trois fois par an, pour une durée maximale de 30 jours à chaque fois. Il s'agit ici d'une réglementation appropriée permettant d'établir un équilibre entre les droits fondamentaux des gens du voyage et les intérêts publics dignes de protection (cf. à ce sujet plus haut, ch. V.3).

Exemples : La pratique zurichoise consistant à autoriser les haltes environ une à deux fois par année pour une durée de quatre semaines à chaque fois est défendable.²⁰⁷ La pratique juridique argovienne limitant la durée de chaque halte spontanée à deux semaines sur une parcelle est trop restrictive ; la directive cantonale fribourgeoise, prévoyant une durée de halte de cinq jours au maximum par parcelle est clairement trop restrictive ; elles s'avèrent excessivement restrictives sur la halte spontanée.²⁰⁸

Les interdictions concernant aussi les parcelles et les espaces sont admissibles. Il n'est pas critiquable du point de vue juridique, et peut-être même recommandé selon les circonstances, d'interdire la halte sur certaines parcelles pour des raisons de protection de l'environnement, d'agriculture biologique, de topographie ou de besoins de protection particuliers de l'endroit (p. ex. éviter les nuisances sonores à proximité d'un hôpital). A notre avis, les prescriptions qui interdisent la halte spontanée par crainte de causer des nuisances morales ou psychiques dans les environs ne sont pas admissibles. Ainsi donc, il n'existe pas d'intérêt public légitime pouvant justifier l'interdiction générale de la halte spontanée de petits groupes sur un terrain privé à proximité d'écoles ou d'églises (mais voir notamment § 48 PVB LU). De telles interdictions reposent bien plus sur des préjugés négatifs qui stigmatisent les gens du voyage.

4. Interdictions de police de camper et réserves d'autorisation en particulier

Indépendamment du niveau de réglementation (cantonal ou communal), la question se pose de savoir comment la halte spontanée doit être réglée d'un point de vue matériel. Les dites interdictions de camper se rencontrent le plus souvent au niveau des communes, et la situation juridique est hétérogène. En considération des prescriptions de droit constitutionnel, d'importance de la halte spontanée pour le mode de vie des gens du voyage et des intérêts publics légitimes, plusieurs approches sont envisageables, que nous évaluerons ci-après.

– Au vu du faible impact généré par la halte spontanée de petits groupes sur des

²⁰⁷ Concept ZH, p. 11 s.

²⁰⁸ Cf. Notice AG, p. 1 : Selon la pratique juridique argovienne, au maximum deux haltes spontanées par année et par exploitation agricole, d'une durée maximum de deux semaines à chaque fois avec un espace de temps d'au moins un mois entre les haltes est admissible; cf. Directive FR, p. 2 : « Le stationnement est, en règle générale, limité à 5 jours. »

parcelles privées sur les intérêts publics, le système de l'*autorisation générale de la halte spontanée avec réserve d'interdiction* constitue à notre avis la meilleure solution. Le cas échéant, la loi peut aussi définir son étendue. Les interdictions et sanctions ponctuelles liées à certaines parcelles (p. ex. interdictions judiciaires, directives de police) ainsi que le contrôle du respect des lois topiques dans le cas particulier suffisent à préserver les intérêts publics. Les moyens de droit matériel usuels prévus permettent de réagir aux troubles de la sécurité et de l'ordre public ainsi qu'aux violations de la loi (législation sur la protection de l'environnement). Cette manière d'agir pragmatique permet non seulement de garantir les droits fondamentaux des gens du voyage mais également de préserver les intérêts publics. Elle s'avère plus douce que les interdictions générales de camper avec clauses d'exception pour les gens du voyage ou bien encore les obligations d'autorisation de police générales.

Exemples : L'art. 11 al. 2 du règlement de police de la ville de St-Gall ne contient pas d'interdiction générale de camper ni de séjourner. Elle ne prévoit, qu'au cas par cas, une interdiction de camper sur des terrains privés lorsque la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics sont perturbés ou mis en danger. Cette réglementation va certes dans la bonne direction mais l'indication des interdictions spécifiques s'avère purement déclaratoire et inutile puisque ce serait de toute manière interdit dans pareil cas. Selon l'art. 39RPol Pfäffikon ZH, le stationnement de caravanes sur des terrains publics est soumis à autorisation, tandis que l'autorisation du propriétaire foncier suffit pour la halte sur terrain privé ; cela signifie que la halte consensuelle sur terrain privé est autorisée de manière générale.

- Dans les communes prévoyant l'*interdiction générale de camper sur des terrains privés* (en dehors des zones de camping définies), la loi devrait prévoir des *exceptions pour la halte spontanée de groupes relativement petits*.

Exemples : La commune de Bönigen (BE) applique une interdiction générale de camper en dehors des zones de camping. Exception faite du camping par des parents proches dans des jardins privés, et des demandes spécifiques, notamment de la part des organisations de jeunesse (art. 3 RCamp Bönigen BE). La commune d'Erlach (BE) prévoit une interdiction générale, quoiqu'une autorisation exceptionnelle est possible pour les organisations de jeunesse et pour des motifs spéciaux (art. 9 et 9a RCamp Erlach BE). De telles clauses d'exception peuvent être étendues aux besoins des gens du voyage.

- Une *interdiction générale de la halte spontanée sur les parcelles privées de tout le territoire communal en dehors des terrains de camping* par les communes nous semble dans la plupart des cas, surtout pour les groupes relativement petits, disproportionnée et donc non admissible, dans la mesure où aucune dérogation n'est prévue en faveur du mode de vie nomade et qu'aucun des emplacements prévus par la commune ne se trouve sur le domaine public.

Exemple : de ce point de vue, l'art. 25 RPol Boudry NE ou à l'art. 8 RC Mammern TG sont trop restrictifs.

- *Renonciation à l'autorisation de police pour les groupes relativement petits* : A notre avis, la halte spontanée de groupes relativement petits, d'une douzaine de caravanes environ, sur des parcelles privées, devrait en principe être permise en vertu de la loi,

sans autorisation.²⁰⁹

Exemple : Selon le plan directeur du canton d'Argovie, la halte spontanée doit être tolérée dans la mesure du possible par les autorités, pour autant qu'elle ne contrevienne pas à des intérêts publics concrets.²¹⁰ Dans 21 communes du canton d'Argovie, une obligation d'autorisation n'existe que pour la halte sur terrains publics (§ 11 al. 4RPol Bezirk Oberes Fricktal AG).

– *Obligation d'autorisation pour les groupes relativement grands* : En cas de halte de groupes relativement grands avec nettement plus de douze caravanes, l'obligation d'autorisation peut représenter un instrument approprié pour garantir les intérêts publics et garantir une infrastructure suffisante. Idéalement, l'autorisation doit prendre la forme d'une autorisation générale unique et durable (tel que le recommande le canton de Zurich à ses communes).²¹¹

– *Conditions d'autorisation et exigences à établir avec discernement* : si des obligations d'autorisation sont introduites, celles-ci ne sauraient poser des exigences excessives, afin de ne pas entraver la prétention au respect des droits fondamentaux. En outre, la durée de traitement devrait être suffisamment courte pour permettre, malgré l'obligation d'autorisation, une halte spontanée effective à court terme.

Exemples : L'art. 4 RCamp Oberriet SG est formulé de manière trop restrictive. Il contient une interdiction de camper générale et permet uniquement une « installation occasionnelle à court terme », et ce uniquement dans la mesure où « elle n'a pas lieu régulièrement, ne concerne que des caravanes ou tentes isolées, et ne dépasse pas la durée d'un mois au total ». Etant donné que seules quelques caravanes sont permises, la halte de groupes reste interdite.

Dans tous les cantons qui exigent encore une *obligation d'autorisation pour les règlements de police et sur les constructions*, ces aspects peuvent être pris en considération lors de la décision d'approbation.

5. Obligations d'annoncer

Comme décrit plus haut, certaines communes appliquent ce que l'on appelle des obligations d'annoncer. Ici aussi, il s'agit de différencier :

- *Les obligations d'annoncer simples, directement au moment de la prise des quartiers*, sont en particulier appropriées dans le cadre de la halte de groupes relativement grands, étant donné que l'on peut alors s'attendre à des répercussions plus importantes sur les alentours et que dans un tel contexte il existe de bonnes raisons d'informer la commune. Une obligation de s'annoncer peut également être justifiée pour la halte de groupes relativement petits d'environ 12 caravanes. Par contre, l'obligation d'annoncer ne nous semble pas nécessaire en cas de halte spontanée consensuelle de caravanes isolées sur des terrains privés.
- *Obligation d'annoncer au préalable* : Le Tribunal fédéral est d'avis qu'une obligation

²⁰⁹ Cf. aussi à ce sujet EspaceSuisse, aires d'accueil, p. 53.

²¹⁰ Plan directeur AG, feuille de mesures S 4.1, p. 3.

²¹¹ Concept ZH, p. 11 s.

d'annoncer préalable n'est pas non plus problématique ; selon lui, elle permettrait aux autorités de coordonner le transit et les haltes, en particulier lorsque des aires sont déjà occupées.²¹² Cette évaluation est compréhensible dans la mesure où l'on a affaire à des groupes relativement grands qui ont besoin des aires de transit classiques et d'autres aires d'accueil officielles, ou qui louent de vastes terrains privés. Pour la halte spontanée de groupes relativement petits, nous recommandons en revanche de renoncer à l'obligation d'annoncer préalable. Une annonce au moment de la prise des quartiers suffit (voir ci-dessus).

6. Prescriptions en relation avec des contrats

Le Tribunal fédéral n'a pas critiqué l'obligation de faire usage d'un contrat cadre avec des éléments imposés par la loi, comme le prévoit la loi neuchâteloise : Selon lui, les prescriptions relatives au contrat cadre empiètent certes sur la liberté économique, mais la prescription défend des intérêts publics admissibles, puisqu'une utilisation pourtant non prévue pour les zones concernées est autorisée et que, de ce fait, l'obligation de permis de construire est supprimée.²¹³ La présentation des contrats cadres aux autorités et l'examen officiel des contrats cadres sont eux aussi, selon le Tribunal fédéral, compatibles avec la Constitution fédérale. La réglementation a pour but d'empêcher la halte sans l'autorisation des propriétaires fonciers et d'assurer que la durée de location respecte la loi.²¹⁴ A notre avis, cette réglementation s'appuie trop fortement sur une vision unilatérale influencée par des haltes illégales de groupes plus importants. Le principe de méfiance en résultant est incompatible avec la halte spontanée, qui a le plus souvent lieu sur une base consensuelle et se déroule sans problème. Il s'agit également d'évaluer de façon critique les cas où la non-présentation d'un contrat implique un renvoi immédiat. Cela conduit à la catégorisation suivante :

- A notre avis, en cas de *halte spontanée de groupes relativement petits*, comptant environ douze caravanes, il incombe de ne pas prescrire la conclusion de contrats contenant certaines clauses qui vont plus loin que les dispositions usuelles en matière de droit du bail.²¹⁵ Il est en revanche judicieux de *mettre à disposition des modèles de contrat de bail*, qui peuvent alors être utilisés par les parties si elles le souhaitent (voir à ce sujet ch. VI.10).
- Certains éléments contractuels peuvent en revanche être adaptés aux circonstances, afin de régler les rapports de bail entre les *agriculteurs et des groupes de gens du voyage relativement grands*. En font notamment partie les dispositions relatives au dépôt de garantie (dans la mesure où les parties souhaitent en convenir) et au tarif de location journalière, à la durée de location, aux prestations relatives à l'infrastructure, au nombre maximum de caravanes et à l'obligation de nettoyer le terrain avant le départ.²¹⁶ A notre avis cependant, il faudrait renoncer, dans ces cas, à l'obligation de soumettre préalablement les contrats aux autorités pour prise de connaissance,

²¹² ATF 145 I 73 consid. 6.6 p. 98.

²¹³ Ibid., consid. 6.3 p. 96 s.

²¹⁴ Ibid., consid. 6.6 p. 98.

²¹⁵ L'art. 12 de la loi neuchâteloise sur le stationnement des communautés nomades (LSCN NE) oblige les propriétaires et les gens du voyage à conclure un contrat-cadre élaboré par le Conseil d'Etat et dont le contenu est fixé par la loi (art. 12, 13 et 14 LSCN NE).

²¹⁶ Ainsi, cf. dans ce sens la loi neuchâteloise, à l'art. 12 al. 2 LSCN NE.

contrôle ou approbation.

7. Obligations d'autorisation et interdictions policières en matière de halte spontanée sur terrain public

La halte spontanée sur les voies ou places publiques, sur les espaces verts publics, dans des biens communaux ou encore des installations sportives outrepassé l'usage habituel des biens publics ; ici, il ne saurait être objecté à une obligation d'autorisation. Cependant, la halte spontanée est protégée par différents droits constitutionnels ; il en va à la fois de la protection de la sphère privée et celle de la liberté économique. Pour cette raison, les gens du voyage ont le droit de se voir accorder des autorisations d'usage correspondantes dans la mesure où des emplacements sont disponibles et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Lors de la pesée des intérêts, il incombe de tenir compte dûment de la signification existentielle du mode de vie itinérant ; aucune réticence et aucun a priori à l'égard des gens du voyage ne doivent couler dans la pesée des intérêts. La prudence est de mise en ce qui concerne les termes très généraux tels que « la sécurité et l'ordre publics » ; ceux-ci ne doivent pas être utilisés pour dissimuler des préjugés à l'encontre des gens du voyage et nourrir les clichés afférents. Dans le cadre de la recherche d'aires d'accueil appropriées, les communes voisines peuvent être consultées au besoin.

Les *interdictions de camper sur terrains publics* doivent être conformes aux droits fondamentaux ; les considérations du ch. 4 relatives aux interdictions de camper sur des parcelles privées s'appliquent par analogie.

8. Exercice du commerce itinérant et halte légale

Le droit fédéral règle de manière exhaustive les conditions préalables de l'exercice du commerce itinérant (loi fédérale sur le commerce itinérant). A notre avis, il est donc inadmissible de faire dépendre l'exercice du commerce itinérant de la preuve de la légalité de la halte (spontanée) par des prescriptions de droit cantonal (cf. à ce sujet en détail plus haut, ch. IV.2.6).²¹⁷

9. Exercice du pouvoir d'appréciation en matière d'administration

Les communes peuvent traiter de manière pragmatique la halte spontanée dans le cadre du droit supérieur et suivre une pratique administrative respectueuse des droits fondamentaux. Les entretiens que nous avons menés avec des gens du voyage comme avec des représentant-e-s d'autorités ont abouti au constat suivant : en règle générale, la halte spontanée se déroule sans problème dans la mesure où les autorités communales, les agriculteurs et les gens du voyage privilégient une communication claire et font preuve d'ouverture d'esprit. Pour garantir la sécurité et l'ordre public, la police jouit d'une marge d'appréciation sur la question de savoir « si » et « comment » elle doit intervenir (principe d'opportunité).²¹⁸ Ce pouvoir d'appréciation devrait être exercé de la même manière face aux gens du voyage que face à la population résidente (p. ex. en matière de contrôle d'identité ou de respect de la législation sur la protection de l'environnement).

²¹⁷ Message sur la LF commerce itinérant, 4187, 4200 et 4226 ; l'art. 21 al. 3 LSCN du canton de Neuchâtel, qui exige la preuve d'une halte légale pour l'exercice d'un commerce, est à notre avis contraire au droit fédéral ; le Tribunal fédéral est d'un avis différent, sans s'être toutefois penché plus avant sur la question, cf. ATF 145 I 73 consid. 6.7 p. 98 s.

²¹⁸ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 56 N 21.

Dans d'autres domaines également, le pouvoir d'appréciation peut être exercé de manière à tenir compte du mode de vie itinérant, au sens des prescriptions supérieures de droit international public et de droit constitutionnel. Par exemple, il peut être justifié de déroger, dans certains cas, à l'interdiction de circuler sur des chemins agricoles²¹⁹ et de tolérer la circulation sur de tels chemins lorsqu'aucun autre accès ne conduit à la parcelle louée ou qu'aucune autre parcelle légalement accessible ne peut être louée, ou encore si des exceptions sont accordées régulièrement à d'autres groupes (p. ex. scouts).

10. Autres mesures et bonnes pratiques

Les autorités et les organisations de gens du voyage s'accordent sur deux grands défis à relever pour obtenir un nombre suffisant d'aires d'accueil officielles et une gestion pragmatique de la halte spontanée : les compétences partagées entre la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que les résistances au niveau communal, notamment en matière d'interdictions communales de camper.²²⁰ Ici, les cantons jouent un rôle d'intermédiaire important puisqu'ils peuvent faire participer les communes et renforcer la prise en compte des besoins des gens du voyage au niveau du droit communal et de la pratique.

Dans ce contexte, on nommera en particulier les mesures suivantes :²²¹

- *Prise en compte des communes, des agriculteurs/trices ainsi que des gens du voyage lors de l'établissement des concepts*, par exemple au moyen d'auditions dans le cadre de procédures de consultation, à des tables rondes ou autres. La prise en compte encourage l'acceptation de mesures et sensibilise les acteurs.

Exemples : Des aide-mémoire et modèles de contrat correspondants élaborés par des représentant-e-s de gens du voyage²²², des associations de paysans dans le canton de Zurich²²³ et du canton d'Argovie, en collaboration avec l'association des paysans du canton d'Argovie.²²⁴ Il est regrettable que lors de l'élaboration de la nouvelle loi neuchâteloise (LSCN), les représentant-e-s des gens du voyage n'aient pas été impliqué-e-s – en particulier au vu du fait que l'élaboration de cette loi concerne expressément et exclusivement les haltes de ce groupe de la population.²²⁵ En Irlande, il semble que l'on ait fait de bonnes expériences en consultant des comités de conseil composés de gens du voyage, de représentant-

²¹⁹ Des cas ont été rapportés dans lesquels un agriculteur avait mis à disposition une parcelle tandis que la police en avait interdit l'accès puis infligé des amendes en raison de l'utilisation d'un chemin agricole, alors que cela représentait la seule possibilité d'accès. Cf. à ce sujet STRAUMANN, *Fahrende und Raumplanung*, p. 8.

²²⁰ Voir notamment à ce sujet OFC, rapport du groupe de travail, p. 19 ; Radgenossenschaft der Landstrasse, Bundesratsbrief, p. 5.

²²¹ Dans le cadre d'une étude plus importante sur la situation en matière d'aires d'accueil en Suisse, l'Association pour l'aménagement du territoire EspaceSuisse a elle aussi identifié une nécessité d'agir et formulé différentes recommandations qui se recoupent partiellement avec les nôtres. Cf. EspaceSuisse, *aires d'accueil*, pp. 48 ss.

²²² GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse : *Fahrende auf Privatland*, 2017, consultable sur https://www.gms-minderheiten.ch/wp-content/uploads/2015/09/RZ_Merkblatt_Fahrende_dt.pdf (consulté le 16.12.2019) ; contrat de bail, consultable sur https://www.gms-minderheiten.ch/wp-content/uploads/2015/09/RZ_Mustervertrag_Fahrende_dt.pdf (consulté le 16.12.2019).

²²³ Zürcher Bauernverband : *Fahrende – Rechtliche Grundlagen zur Standplatzvermietung ; Mustermietvertrag (modèle de contrat)*, consultable sur <http://www.zbv.ch/downloads1.html> (consulté le 16.12.2019).

²²⁴ Kanton Aargau und Bauernverband Aargau: *Spontanhalte von Fahrenden – Merkblatt für Aargauer Bauernfamilien*, mars 2016, consultable sur <https://bvaargau.ch/fahrende> (consulté le 16.12.2019).

²²⁵ SCHWEIZER/DE BROUWER, avis de droit LSCN, p. 31.

e-s des autorités et de politicien-ne-s ; ceux/celles-ci participent aussi lors des travaux préparatoires aux projets de loi.²²⁶

- *Recommandations, informations et guides des cantons à l'attention des communes*, p. ex. modèles de contrats de bail comme dans les cantons de Zurich, d'Argovie et de Thurgovie²²⁷ ou notices sur la situation juridique, qui, par exemple, nomment les critères pour les haltes sans permis de construire (voir aussi à ce sujet ch. IV Ic ci-dessus).

Exemples :

Argovie : <http://bvaargau.ch/blog/fahrende-was-ist-zu-beachten> ;
http://bvaargau.ch/sites/default/files/download/merkblatt_2016.pdf ;
https://www.ag.ch/de/bvu/raumentwicklung/projekte_4/fahrende/halteplaetze/halt_eplaetze_1.jsp?sectionId=1573660&accordId=1 ;
Lucerne :
https://lawa.lu.ch/download/download_landwirtschaft/download_raumplanung_ba_ugesuche ;
Schwyz : <https://www.sz.ch/behoerden/staatskanzlei-departemente/volkswirtschaftsdepartement/departementssekretariat/halteplaetze-fuer-fahrende.html/72-416-387-381-1810-5868> ;
St-Gall : <http://www.bauern-sg.ch/fachinformation/fahrende> ;
Thurgovie : <https://raumentwicklung.tg.ch/publikationen-und-downloads.html/4213/dcategory/6632> ;
Zurich :
http://www.zbv.ch/uploads/1/2/0/2/120245015/fahrende_standplaetze.pdf ;
 (Tous consultés le 16.12.2019)

- *Soutien concret pour les communes, les gens du voyage et les ayants droit sur les biens-fonds, ainsi que les centres de coordination et d'écoute*. De tels centres exercent la fonction de centres de compétences pour les questions relative au mode de vie nomade, également au sein de l'administration cantonale. Ils favorisent ce faisant une politique cantonale appropriée pour les gens du voyage. Ici, il est important que ces services spécialisés ne traitent pas que des questions relatives aux aires d'accueil officielles et ne se bornent pas à réagir en cas de situation de crise en servant d'intermédiaire, mais qu'ils se penchent aussi (de manière proactive) sur la halte spontanée, qu'ils sensibilisent les communes, les conseillent et les soutiennent dans le cadre du développement de leur politique. Ils peuvent également contribuer significativement à la bonne information des gens du voyage comme des propriétaires fonciers dans le canton.

Exemples : Le canton d'Argovie a aménagé un service spécialisé afin de pouvoir répondre rapidement aux questions spécifiques sur le mode de vie nomade. Celui-ci est soutenu par un groupe de travail cantonal composé de représentant-e-s des secteurs de la formation, des travaux sociaux, de l'économie et de la sécurité. Il est le premier interlocuteur des médias, responsable des relations publiques du canton en la matière. Il apporte également son soutien en cas de conflit, fait appel à des médiateurs/trices et prend en charge la coordination de la halte

²²⁶ Service des études juridiques, Le stationnement des gens du voyage, p. 23.

²²⁷ Voir à ce sujet Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, Rapport 2015, p. 55.

spontanée.²²⁸ Depuis quelques années, aussi Zurich est doté d'un service spécialisé pour les gens du voyage. Celui-ci exerce la fonction d'interface entre les offices cantonaux, les régions de planification, les communes, la Confédération, les gens du voyage et leurs organisations, les médias et les cercles de la population intéressés.²²⁹

– *Médiation et autres mécanismes de résolution des conflits dans le cadre de la halte irrégulière de grands groupes* : En cas de conflits entre les gens du voyage et les communes, la médiation semble être une méthode appropriée pour trouver une solution acceptable pour tous les acteurs. Les premières expériences autour d'un projet de médiation en Suisse le prouvent.²³⁰ Une résolution des conflits fructueuse se base sur une sélection minutieuse des comités compétents en la matière, des connaissances spécialisées requises et de la sensibilisation correspondante.

Exemple : Au Royaume-Uni, la pratique du « negotiated stopping » a fait ses preuves, selon laquelle en cas de haltes illicites de groupes relativement grands, une convention est conclue en lieu et place d'un renvoi ou d'une expulsion forcée, entre l'autorité locale et les gens du voyage, laquelle leur permet une halte temporaire sur un terrain situé en dehors d'une aire officielle. En contrepartie, les gens du voyage s'engagent à observer certaines prescriptions pendant leur séjour (règles de comportement, ordre et durée du séjour). Les participants jugent cette pratique positive : il est fait état d'une meilleure qualité de vie des communautés nomades, d'importantes économies de frais pour l'Etat en comparaison avec ceux engendrés par les expulsions forcées et les travaux de nettoyage, ainsi que de l'amélioration des relations entre les autorités, la population résidente et la communauté des gens du voyage ; des avantages en découlent aussi pour la population résidente car le choix méticuleux des aires évite les désagréments.²³¹

²²⁸ EspaceSuisse, aires d'accueil, p. 26 s. ; cf. https://www.ag.ch/de/bvu/raumentwicklung/projekte_4/fahrende/fahrende_1.jsp (consulté le 16.12.2019).

²²⁹ Voir <https://are.zh.ch/internet/baudirektion/are/de/raumplanung/strategien-konzepte/fahrende.html> (consulté le 16.12.2019).

²³⁰ OFC, état du plan d'action, p. 6.

²³¹ RICHARDSON/MEARS, Negotiated Stopping, p. 7 ; Real-Improvement/Leeds GATE, Negotiated Stopping, p. 3.

BIBLIOGRAPHIE

- AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (édit.), *Praxiskommentar RPG : Nutzungsplanung*, Zurich/Bâle/Genève 2016 (cité : AUTEUR, *Praxiskommentar RPG*)
- ASSOCIATION POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (édit.), *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2^e éd., Zurich/Bâle/Genève, 1998 ss (cité : AUTEUR, in *Kommentar USG*)
- BS-Komm. BV : voir sous WALDMANN/BELSER/EPINEY
- CCPR (UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE), *CCPR General Comment No. 27 : Article 12 (Freedom of Movement)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2.11.1999 (cité : *General Comment No. 27*)
- CERD, *Observations finales concernant les septième à neuvième rapports périodiques de la Suisse*, UN Doc. CERD/C/CHE/CO/7-9, 13.3.2014 (cité : *Observations finales*)
- CESCR, *Observations finales concernant les deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse*, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2-3, 26.11.2010 (cité : *Observations finales 2010*)
- CESCR *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Suisse*, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/4, 18.10.2019 (cité : *Observations finales 2019*)
- COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Recommendation Rec(2004)14 of the Committee of Ministers to Member States on the Movement and Encampment of Travellers in Europe*, 1.12.2004 (cité : *Rec[2005]4*)
- COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Recommendation Rec(2005)4 of the Committee of Ministers to Member States on Improving the Housing Conditions of Roma and Travellers in Europe* *Rec(2005)4*, 23.2.2005 (cité : *Rec[2005]4*)
- COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Résolution CM/ResCMN(2019)7 relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suisse*, 14.5.2019 (cité : *Résolution CM/ResCMN[2019]7*)
- Commentaire LPE : voir sous MOOR/FAVRE/FLÜCKIGER
- COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Europarat, Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, Strasbourg 2012 (cité : *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*)
- CONSEIL DE L'EUROPE, *comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, *Quatrième Avis sur la Suisse*, ACFC/OP/IV(2018)003, 31.05.2018 (cité : *Quatrième Avis*)
- CONSEIL FÉDÉRAL, *rapport La situation des gens du voyage en Suisse*, Berne, octobre 2006 (cité : *rapport gens du voyage*)
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message concernant la loi fédérale sur le commerce itinérant du 28 juin 2000*, FF 2000 0834 (cité : *Message LF commerce itinérant*)
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes)* du 4 mars 2016, FF 2016 2835 (cité : *Message M-LEI*)
- DDIP (DIRECTION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC), *Commentaires du Gouvernement suisse sur le Quatrième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour*

- la protection des minorités nationales par la Suisse, décembre 2018 (cité : Commentaire sur le quatrième Avis)
- DDIP (DIRECTION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC), Troisième rapport du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, ACFC/SR/III(2012)001, 25.01.2012 (cité : Troisième rapport)
- DFAE (DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES), Quatrième rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, février 2017 (cité : Quatrième rapport)
- DONATSCH ANDREAS/JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN (édit.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zurich 2018 (cité : AUTEUR, in Kommentar PolG ZH)
- DUBEY JACQUES, Droits fondamentaux, Volume I : Notion, garantie, restriction et juridiction, Bâle 2018 (cité : Droits fondamentaux I)
- DV (DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT), Troisième rapport soumis par la Suisse en application de l'article 25, paragraphe 2 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/SR/III(2012)001, 26.1.2012 (cité : Troisième rapport)
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^e éd., Zurich/St-Gall 2014 (cité : AUTEUR, in : SG-Komm. BV)
- ESPACESUISSE, Aires d'accueil pour les Yéniches, Sinti et Roms – Cadre juridique et principes d'aménagement du territoire applicables aux aires d'accueil, Territoire & Environnement 1/2019 (cité : aires d'accueil)
- FONDATION ASSURER L'AVENIR DES GENS DU VOYAGE SUISSES, Gens du voyage et aménagement du territoire – Rapport 2015, St-Gall, décembre 2016 (cit. : Rapport 2015)
- GRIFFEL ALAIN/LINIGER HANS U./RAUSCH HERIBERT/THURNHERR DANIELA (édit.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zurich/Bâle/Genève 2016 (cité : AUTEUR, in Handbuch Baurecht)
- GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht, 3^e éd., Zurich/St-Gall 2017 (cité : Raumplanungsrecht)
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^e éd., Zurich/St-Gall 2016 (cité : Allgemeines Verwaltungsrecht)
- Handbuch Baurecht : Voir sous GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR
- Handkommentar EMRK : voir sous MEYER-LADEWIG/NETTESHEIM/VON RAUMER
- HÄNNI PETER/STÖCKLI ANDREAS, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, Berne 2013 (cité : Wirtschaftsverwaltungsrecht)
- HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6^e éd., Berne 2016 (cité : Planungsrecht)
- KELLER PETER/ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE/FAHRLÄNDER KARL-LUDWIG (édit.), Kommentar NHG, 2^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2019 (cité : AUTEUR, in Kommentar NHG)
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3^e éd., Zurich/Berne 2018 (cité : Grundrechte)
- Kommentar NHG : voir sous KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER

Kommentar PolG ZH : voir sous DONATSCH/JAAG/ZIMMERLIN

Kommentar USG : Voir sous VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT

MEYER-LADEWIG JENS/NETTESHEIM MARTIN/VON RAUMER STEFAN (édit.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention Handkommentar, Bâle 2017 (cité : AUTEUR, in : Handkommentar EMRK)

MOOR PIERRE/BELLANGER FRANÇOIS/TANQUEREL THIERRY, Droit administratif, volume III : L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat, 2^e éd., Berne 2018 (cité : Droit administratif III).

MOOR PIERRE/FAVRE ANNE-CHRISTINE/FLÜCKIGER ALEXANDRE (édit.), Loi sur la protection de l'environnement, Berne 2010 ss (cité : AUTEUR, in Commentaire LPE)

MOOR PIERRE/POLTIER ETIENNE, Droit administratif, volume II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3^e éd., Berne 2011 (cité : Droit administratif II).

MÜLLER GEORG (édit.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band IV : Verkehrsrecht, Bâle 2008 (cité : AUTEUR, in SBVR IV)

OFAG (OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE), Commentaire et instructions 2019 relatives à l'Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (cité : Commentaire et instructions OPD)

OFC (OFFICE FÉDÉRAL DE LA CULTURE), Groupe de travail « Amélioration des conditions de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms », Rapport et plan d'action, Berne, 21.12.2016 (cité : rapport du groupe de travail)

OFC (OFFICE FÉDÉRAL DE LA CULTURE), Etat de la mise en œuvre du plan d'action (2018) « Amélioration des conditions de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms », Berne, décembre 2018 (cité : état du plan d'action)

OFJ (OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE), Avis de droit du 27 mars 2002 concernant le statut juridique des gens du voyage en Suisse eu égard à leur qualité de minorité nationale reconnue, JAAC 2002 n° 50 p. 578 (cité : Avis de droit sur le statut juridique, 2002)

OFJ (OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE), Obligation positive de mise à disposition d'aires de séjour ou de transit en faveur des gens du voyage suisses et portée de l'art. 35 Cst., JAAC 2017.2, 30 mars 2017, pp. 19-45 (cité : obligation positive)

Praxiskommentar RPG: Voir sous AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN

RADGENOSSENSCHAFT DER LANDSTRASSE, Lettre adressée à l'ensemble du Conseil fédéral suisse et au chef du département compétent, conseiller fédéral Alain Berset, 16.8. 2017 (cité : Lettre au Conseil fédéral)

RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht, Zurich/Bâle/Genève 2004 (cité : Umweltrecht)

REAL-IMPROVEMENT/LEEDS GATE, Assessing the Potential of Negotiated Stopping, Januar 2016 (cité : Negotiated Stopping)

RICHARDSON JO/MEARS FRED, Negotiated Stopping & ABCD, Excerpt from Final Report, Leicester 17.7.2017 (cité : Negotiated Stopping)

- RIEDER ANDREAS, Indirekte Diskriminierung – das Beispiel der Fahrenden, in : Walter Kälin (édit.), Das Verbot der ethnisch-kulturellen Diskriminierung. Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, Bâle 1999, p. 149-175 (cité : Indirekte Diskriminierung)
- SAMBUC BLOISE JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse : analyse du droit suisse au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme, Genève 2007 (cité : Situation juridique)
- SBVR III/1 : Voir sous SCHWEIZER
- SBVR IV : Voir sous MÜLLER
- SCHWEIZER RAINER J. (édit.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band III/1 : Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 1 Allgemeiner Teil, Bâle 2008 (cité : BEARBEITER, in SBVR III/1)
- SCHWEIZER RAINER J./DE BROUWER MAX, Avis de droit concernant les problèmes de droit constitutionnel et de droit international de la Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN) du 20 février 2018, du Canton de Neuchâtel (cité : avis de droit LSCN)
- SECO (SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE), Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur le commerce itinérant du 25 octobre 2017 (cité : Rapport explicatif OCI)
- SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES [du Sénat français], Les documents de travail du Sénat : Le stationnement des gens du voyage, n° LC 145, avril 2005 (cité : Le stationnement des gens du voyage)
- SG-Komm. BV : voir sous EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER
- SPM SOCIÉTÉ POUR LES MINORITÉS EN SUISSE/RADGENOSSENSCHAFT DER LANDSTRASSE, Gens du voyage sur des terrains privés. Brochure destinée aux agriculteurs et aux communes, avec un modèle de contrat, Zurich 2017 (cité : gens du voyage sur terrains privés)
- STRAUMANN ANNEMARIE, Fahrende und Raumplanung. Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma gesucht, in : VLP-ASPAN (édit.) : Inforaum – Magazin für Raumentwicklung, September 2016, p. 4-10 (cité : Fahrende und Raumplanung)
- TANQUEREL THIERRY, Manuel de droit administratif, 2^e éd., Genève/Zurich/Bâle 2018 (cité : Droit administratif)
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4^e éd., Berne 2014 (cité : Allgemeines Verwaltungsrecht)
- WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht – Besondere Regelungsbereiche, Zurich/St-Gall 2013 (cité : Umweltrecht II)
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (éd.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015 (cité : AUTEUR, in BS-Komm. BV).
- WALDMANN BERNHARD, Bauen und die Lebensform der Fahrenden – ein Widerspruch?, in : Gauchs Welt : Recht, Vertragsrecht und Baurecht, Festschrift für Peter Gauch zum 65. Geburtstag, Zurich 2004, p. 947-961 (cité : Bauen und die Lebensform der Fahrenden)
- WALDMANN BERNHARD, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Bern 2003 (cité : Diskriminierungsverbot)

WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Raumplanungsgesetz, Berne 2006 (cité : Handkommentar RPG)

WEISSENBACHER PHILIPP, Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, 2^e éd., Zurich/St-Gall 2015 (cité : Kommentar SVG)

WYTTENBACH JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten. Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus, Zurich/St-Gall 2017 (cité : Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen)

ZEN-RUFFINEN PIERMARCO/GUY-ECABERT CHRISTINE, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001.