



**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
concernant
la gestion cantonale du transit et des séjours des gens du
voyage sur le territoire neuchâtelais**

(Du 8 mars 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Depuis 2013, le canton de Neuchâtel est particulièrement actif sur la question des gens du voyage, laquelle comporte deux volets. D'une part, des travaux sont menés pour la création d'une aire de passage cantonale en faveur des gens du voyage suisses, une mesure voulue par le cadre légal fédéral. D'autre part, le transit des convois européens à travers notre territoire occupe également le Conseil d'État. Ce transit provoque parfois des occupations illicites de terrains. Les travaux de planification ainsi que les essais-pilotes de gestion menés depuis deux ans ont permis au canton de Neuchâtel de récolter de précieux enseignements qui l'ont conduit à mettre en œuvre un plan d'actions à divers niveaux :

- *examen des sites propices à accueillir une aire de passage pour les yéniches et manouches/sintis suisses ;*
- *mesures pour mieux cadrer le transit et la présence des convois européens ;*
- *sollicitation de la Confédération pour lui demander de s'impliquer davantage dans la coordination du transit des convois européens via une stratégie nationale ;*
- *contacts avec le canton de Berne afin de mener des réflexions supracantonales ;*
- *modification de la loi fédérale sur le commerce itinérant visant à mieux cadrer les activités commerciales des gens du voyage ;*
- *volonté de créer une loi cantonale contre les installations illicites.*

La plupart des mesures évoquées ci-dessus sont déjà engagées. Ce rapport présente les résultats des travaux préparatoires en vue d'une planification d'un site pérenne pour les gens du voyage suisses. Il établit par ailleurs un bilan des deux années pilotes 2015 et 2016 concernant le transit, toujours plus important, des gens du voyage européens et développe le plan d'actions cantonal pour mieux l'encadrer.

1. INTRODUCTION

Chaque année, principalement lors de la belle saison, la Suisse est parcourue par des groupements suisses de la communauté itinérante. D'origines yéniche ou manouche/sinti, leurs membres sont des citoyens suisses et reconnus en tant que

minorité nationale. Ils se déplacent selon leurs activités commerciales et résident sur des aires qui leur sont réservées ou chez des particuliers qui leur mettent à disposition un terrain et les équipements nécessaires. Notre pays est également concerné par le transit des gens du voyage européens à travers son territoire. Leurs convois sont plus importants et la cohabitation avec la population et les autorités locales peut se révéler problématique.

Le mode de vie des gens du voyage est protégé par la Constitution helvétique et les cantons ont l'obligation de répondre aux besoins territoriaux qui en découlent en proposant des sites adéquats pour les gens du voyage d'origine suisse. De manière générale, le nombre d'aires d'accueil en faveur des gens du voyage suisses et d'aires de transit pour les communautés européennes est insuffisant en Suisse, surtout dans sa partie occidentale. Selon le 4^{ème} rapport suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, douze places ont été supprimées entre 2010 et 2015, portant le total à 31 pour l'ensemble du territoire helvétique. On en comptait encore 51 en 2000. Le rapport 2015 « Gens du voyage et aménagement du territoire » édité par la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage et publié en décembre 2016 fait un état de la situation des places destinées en gens du voyage au niveau national.

À Neuchâtel, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. En effet, les conséquences du transit des gens du voyage européens sont problématiques, le cadre relatif à l'occupation de terrains et à leurs activités économiques étant clairement lacunaire, notamment sous l'angle de l'égalité de traitement. Le séjour des gens du voyage suisses n'est quant à lui rendu possible que grâce à l'accueil sur des terrains privés, puisqu'aucune aire officielle n'existe.

Ce rapport renseigne le Grand Conseil sur le plan de mesures que le canton entend mettre en œuvre afin d'améliorer les conditions de séjour et de transit des gens du voyage tout en garantissant le respect des lois et du cadre de vie des Neuchâteloises et des Neuchâtelois et en répondant aux exigences constitutionnelles fédérales.

2. LA SITUATION DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Le site de La Vue-des-Alpes, au lieu-dit Pré Raguel, permet l'accueil des gens du voyage sur le territoire cantonal depuis plus de vingt ans. Bien qu'il n'ait jamais fait l'objet d'une planification au sens de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), ce site provisoire offre au canton de Neuchâtel une possibilité de transit pour des groupes importants issus de la communauté itinérante européenne.

Pour rappel, les cantons suisses vivent une situation compliquée dans la gestion des communautés de gens du voyage européens qui entrent sur le territoire national durant la belle saison pour pratiquer le commerce itinérant. Les difficultés sont nombreuses, liées au non-respect fréquent des règles environnementales, sécuritaires, sanitaires et fiscales. Depuis 2010, celles-ci tendent par ailleurs à s'amplifier avec l'augmentation constatée de la fréquentation et des installations de convois ainsi que la diminution du nombre d'aires de transit, phénomène particulièrement marqué en Suisse romande. Les conséquences financières pour l'État de Neuchâtel sont réelles. Mais avant tout, ce sont les incidences que les PME et les populations locales subissent qui ne peuvent plus être acceptées. L'égalité de traitement dans l'application des lois ainsi que la qualité de vie des citoyennes et citoyens neuchâtelois doivent être garanties. Depuis 2015, le canton a intensifié les travaux dans ce sens.

Les difficultés relatives au transit des communautés européennes sur le territoire neuchâtelois mettent par ailleurs en péril les efforts du canton dans ses démarches de planification d'une aire de passage pour les minorités itinérantes suisses. Ce programme est une priorité pour le canton de Neuchâtel qui ne possède actuellement aucun lieu qui leur soit destiné. Depuis 2011, le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) et son service cantonal de l'aménagement du territoire (SCAT) examinent des sites susceptibles d'accueillir les gens du voyage suisses.

Afin de conduire ce dossier, un comité de pilotage a été mis sur pied en 2013. Présidé par le chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), il implique le chef du Département de la justice, de la sécurité et de la culture (DJSC) ainsi que les services de l'État concernés par la coordination du transit des gens du voyage européens et par la planification d'une aire de passage en faveur de la communauté suisse. La Police neuchâteloise (PONE) ainsi que les services des ponts et chaussées (SPCH), juridique (SJEN), de l'aménagement du territoire (SCAT) et de la cohésion multiculturelle (COSM) en sont les principaux acteurs.

3. LES GENS DU VOYAGE SUISSES – OBJECTIF DU CONSEIL D'ÉTAT ET PLANIFICATION D'UNE AIRE DE PASSAGE

Les séjours des gens du voyage suisses sur le territoire neuchâtelois se passent bien dans la majorité des cas. La cohabitation avec les riverains est généralement respectueuse, les convois trouvant un accord avec des particuliers, en principe des agriculteurs ou des communes, pour séjourner plusieurs semaines sur leurs terrains privés.

3.1. Les gens du voyage suisses

Les gens du voyage suisses forment une communauté de quelque 30'000 personnes. La majorité d'entre eux sont d'origine yéniche, une ethnie qui trouve ses racines principalement en Allemagne, mais aussi en Suisse et en Autriche. La communauté itinérante suisse est également composée par les Manouches/Sinti. Toutes et tous sont citoyennes et citoyens suisses, avec leurs devoirs et leurs droits, et sont reconnus en tant que minorité nationale. Environ un dixième des gens du voyage suisses ont un mode de vie nomade. À ce titre, ils passent l'hiver de manière sédentaire, mais se déplacent par petits groupes à travers le pays dès le printemps et jusqu'en automne.

En 1998, la Suisse ratifiait la [convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995](#). Ce document, premier instrument européen juridiquement contraignant pour ses signataires, vise à garantir la culture des minorités nationales et à préserver leur identité. En 2003, le tribunal fédéral rendait un arrêt¹ stipulant que l'aménagement du territoire doit désormais prendre en considération les besoins en terrains des gens du voyage en tant que partie du peuple suisse. Il reconnaissait ainsi le droit de ses populations à bénéficier d'aires de stationnement appropriées à leurs besoins spécifiques. Fin 2009, les Chambres fédérales adoptaient une [loi sur l'encouragement de la culture](#) (LEC) stipulant que la Confédération pouvait entreprendre des mesures visant à permettre aux gens du voyage de mener la vie qui corresponde à leur culture. Cela faisait suite au rapport du Conseil fédéral de 2006 intitulé « La situation des gens du voyage en Suisse » portant notamment sur l'opportunité de ratifier la [convention n° 169 de l'Organisation mondiale du travail](#) (OIT).

¹ [1A.205/2002, 28 mars 2003](#)

En 1997, la Confédération créait par ailleurs la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »² dont le mandat est d'assurer et d'améliorer la situation de la population nomade suisse. Son conseil de fondation est composé de onze membres : cinq représentent la communauté itinérante et six les communes, les cantons ainsi que la Confédération.

Afin de répondre aux objectifs imposés par le cadre évoqué ci-dessus, les cantons, en tant que responsables du développement territorial, doivent prendre des dispositions pour garantir aux gens du voyage issus de minorités nationales la disponibilité de terrains de séjour.

3.2 La planification cantonale

À l'instar d'autres cantons, celui de Neuchâtel a été invité par la Confédération à créer, en priorité, un site en faveur des gens du voyage suisses. Pour cela, le canton s'est appuyé sur la fiche de coordination S_13 de son Plan directeur cantonal (PDC) qui a été approuvé par le Conseil fédéral en juin 2013. Cette fiche S_13, qui concerne l'accueil des gens du voyage dans le canton, est en cours de mise à jour dans le cadre de l'adaptation du PDC 2017. Il s'agit de prioriser la planification d'une aire de passage pour la communauté itinérante suisse et de favoriser une vision du transit des convois européens à l'échelle nationale et supracantonale.

Sur la base des lignes contenues dans le PDC, une étude de base a été lancée en 2014 par les autorités cantonales et conduite par le SCAT, précédée d'une pré-consultation auprès de l'ensemble des communes neuchâteloises en 2013. Plusieurs sites potentiels pour créer une aire de passage ont ainsi été identifiés, évalués sous l'angle de critères techniques, économiques ou encore territoriaux. L'outil de planification proposé à terme est un plan d'affectation cantonal (PAC).

Les critères généraux de présélection ont été les suivants :

- terrain libre de construction ;
- proximité d'une entrée / sortie d'un axe routier principal ;
- situation hors du tissu bâti, de la zone viticole, des forêts et des zones de protection de la nature et autres milieux sensibles ;
- accès en évitant la traversée de localité ;
- proximité des réseaux aux équipements pour un raccordement aisé ;
- forme et taille de la parcelle appropriée et déclivité réduite.

Début 2015, les travaux ont été intensifiés, amenant le canton à rencontrer des communes neuchâteloises ainsi que la communauté yéniche à plusieurs reprises. En 2016, six sites ont finalement été retenus comme adéquats à l'accueil d'une aire de passage en faveur des gens du voyage suisses. Les autorités communales concernées ont alors été reçues par le chef du DDTE afin d'évoquer les obligations constitutionnelles que doit remplir le canton et les enjeux de chacun de ces sites. L'urgence du besoin a également été soulevée ainsi que le besoin de mettre à disposition un site dès que possible. Provisoire dans un premier temps, ceci afin de permettre le séjour de convois suisses dès 2017, il doit faire l'objet d'une planification afin de rendre l'affectation du site conforme à son utilisation.

Celle-ci se concrétise par l'établissement d'un PAC. Cet outil permet de créer une zone cantonale spécifique à l'accueil et au séjour des gens du voyage suisses de manière

² RS 449.1

saisonnaire, entre le 1^{er} avril et le 31 octobre. La pérennité du site dans son affectation est garantie par ce type de planification qui tient compte des exigences de l'aménagement du territoire et de l'environnement ainsi que des intérêts locaux et cantonaux concernant le site. Enfin, les conditions cadres d'accueil applicables (conditions du séjour, taxe pour le stationnement, gestion et entretien courant du site, etc.) sont fixées dans un règlement d'utilisation de l'aire de passage. Celui-ci est établi en coordination avec la commune concernée.

3.3 Aire de passage neuchâteloise pour les gens du voyage suisses

Parmi les six sites potentiels retenus en 2016 pour établir une aire de passage, celui se situant à Vaumarcus, au lieu-dit Vers Rive (DP 62 du cadastre de Vaumarcus), est le plus propice. En effet, sa proximité avec la route nationale A5 ainsi qu'avec le réseau d'électricité et d'eau et sa distance de la zone bâtie en font un lieu adéquat. La surface doit permettre d'accueillir une douzaine d'unités de logement. La mise en service sera provisoire en 2017 et le processus de planification qui vient de débuter devrait aboutir à un PAC en 2019. Cette aire de passage sera strictement réservée à la communauté itinérante suisse.

4. LES GENS DU VOYAGE EUROPÉENS – POLITIQUE DU CONSEIL D'ÉTAT ET BILANS DES ANNÉES 2015 ET 2016

Le transit des gens du voyage européens sur le territoire neuchâtelois et le séjour saisonnier de leurs convois posent trop souvent des problèmes de gestion des installations illicites d'une part, et de cohabitation avec le voisinage et les autorités locales d'autre part.

La présence de gens du voyage européens est en effet souvent difficile pour les riverains qu'ils côtoient et pour les communes qui les accueillent. Les pratiques qui leur sont reprochées concernent avant tout les nuisances occasionnées par les déchets et les excréments qui jonchent les abords immédiats du lieu où ils résident. Par ailleurs, le démarchage parfois agressif exercé par certains de ses membres auprès de la population ou d'entreprises crée un sentiment d'insécurité dans la population. Lorsque ces agissements ont lieu, l'exécution de certains contrats nécessite l'intervention de la justice. Les conséquences néfastes sur l'économie locale sont également à relever puisqu'il s'agit d'une concurrence déloyale à l'encontre des entreprises régionales. Enfin, des comportements irresponsables vis-à-vis de l'environnement, autant liés au mode de vie qu'à la pratique des activités économiques dans des sites non prévus pour cet exercice, sont trop souvent rapportés.

Relevons que les conditions de transit sur le site de Pré Raguel ne sont pas idéales dans la mesure où celui-ci n'est pas équipé d'un approvisionnement en eau ni en électricité. Ainsi, les communautés itinérantes qui s'y installent ne disposent ni d'eau courante ni d'électricité. Des toilettes mobiles sont par contre mises à disposition tout comme des bennes pour y récolter les déchets.

Pour le canton, la gestion des installations illégales sur des terrains ou l'arrivée de convois importants impliquent des mesures lourdes à mettre en œuvre. L'évacuation de convois installés sur un terrain sans l'autorisation du propriétaire génère une coordination importante et une grande implication de la Police neuchâteloise. Les démarches ne sont par ailleurs pas identiques selon la nature, publique ou privée, du terrain. La mise à disposition de Pré Raguel est également une tâche fastidieuse puisqu'il faut enregistrer les véhicules, encaisser taxe et garantie, permettre les départs différés et observer le

respect des directives du site. La présence d'un grand nombre de convois sur le territoire cantonal sollicite donc énormément la Police neuchâteloise. Aucune augmentation de la criminalité n'est cependant constatée en lien avec ces installations.

Le transit des groupes de gens du voyage européens dans notre canton ne se fait pas sans difficulté. Le manque d'aires de transit dans notre pays les pousse naturellement à s'installer sans autorisation sur des terrains, ce qui provoque une cohabitation difficile avec la population locale. Ces difficultés ont tendance à augmenter depuis quelques années.

4.1. La politique du Conseil d'État concernant le transit des communautés itinérantes européennes sur le territoire neuchâtelois

Le site de Pré Raguel accueille les gens du voyage depuis maintenant plus d'une vingtaine d'années. Le contexte difficile du passage de certains convois n'a cependant jamais permis au canton d'aboutir à une planification en vue d'une aire durable à cet endroit. De plus, sur la durée, la commune de Val-de-Ruz ambitionne un développement touristique plus important du secteur de la Vue-des-Alpes. Depuis 2004, plusieurs démarches ont été effectuées afin d'identifier une autre surface plus propice. Toutes se sont révélées inconciliables avec les réticences exprimées par les communes et les populations voisines.

En 2013, dans l'attente des résultats de l'étude évoquée au chapitre 3.2, le statut temporaire du site de Pré Raguel a été prolongé jusqu'à fin 2014. Une réglementation d'utilisation du site a été établie à cette occasion afin d'assurer un meilleur encadrement des groupes. En mars 2015, le Conseil d'État décidait une nouvelle prolongation de deux années, jusqu'au 31 décembre 2016, avec l'accord de la commune de Val-de-Ruz, mais sous certaines conditions. Cette décision marquait le début d'une période pilote de deux ans qui visait, dans un premier temps, à mettre à disposition le site tout en le réglementant plus strictement.

Le 24 mars 2015 s'est déroulée une séance d'information afin de communiquer cette stratégie, en particulier aux riverains de La Vue-des-Alpes. Les nouvelles mesures devaient avant tout améliorer les aménagements permettant le contrôle des arrivées et des départs ainsi qu'assurer la remise en état des lieux et leur salubrité. Des engagements ont également été donnés en matière de sécurité publique. Mais au vu du bilan 2015 – très négatif – le Conseil d'État neuchâtelois, sur demande de la commune également, a décidé ne plus mettre le site de Pré Raguel à disposition des communautés itinérantes en 2016. A l'instar des cantons de Fribourg et du Jura, Neuchâtel ne disposait ainsi plus de sites de transit en faveur des gens du voyage en 2016. Les comportements inappropriés de certains groupes de gens du voyage européens et les impacts négatifs directs sur les riverains et le secteur touristique à proximité justifiaient cette décision. Il s'agissait également de concrétiser plus sereinement la ferme volonté du canton de planifier et discuter avec les autorités communales la question d'une aire de passage pour les gens du voyage suisses.

L'année 2016 a donc débuté sans possibilité d'accueil pour les gens du voyage européens. Le bilan négatif établi à la moitié de la saison ne laissait cependant pas d'autre choix au Conseil d'État que celui de remettre Pré Raguel à disposition, décision prise formellement le 24 août 2016. En effet, l'absence d'un site n'a pas dissuadé les communautés itinérantes européennes de séjourner dans le canton et le nombre d'installations illicites, sur terrains privés ou publics, a fortement augmenté. Les nuisances et les interventions policières ont été importantes et nombreuses, tout en provoquant une cohabitation difficile avec la population dans plusieurs communes.

La politique du Conseil d'État vis-à-vis des gens du voyage européens s'est voulue stricte. En 2015, il a favorisé un accueil rigoureusement réglementé et, l'année suivante, il a agi à l'instar d'autres cantons voisins selon une stratégie fondée sur l'absence de place publique cantonale. Durant cette période, le Conseil d'État a décidé de dénoncer systématiquement les agissements illégaux qu'il a pu constater. Le chapitre 5 présente les mesures que le canton entend mettre en œuvre afin de renforcer la coordination du transit des gens du voyage européens sur son territoire. Le tableau 1 démontre la forte évolution des transits sur le territoire neuchâtelois depuis 2008.

4.2. Bilans des années 2015 et 2016

Ces deux années d'essai-pilote ont permis au canton de Neuchâtel de retirer une précieuse expérience en matière de gestion des transits et de récolter des enseignements utiles. Si les années 2015 et 2016 ont présenté des affluences importantes de gens de voyage européens dans notre canton, elles ont conforté ce dernier dans la nécessité d'une vision nationale et d'une planification supracantonale d'aires de transit. Précisons qu'entre 2010 et 2015, le nombre d'aires de transit en Suisse a diminué.

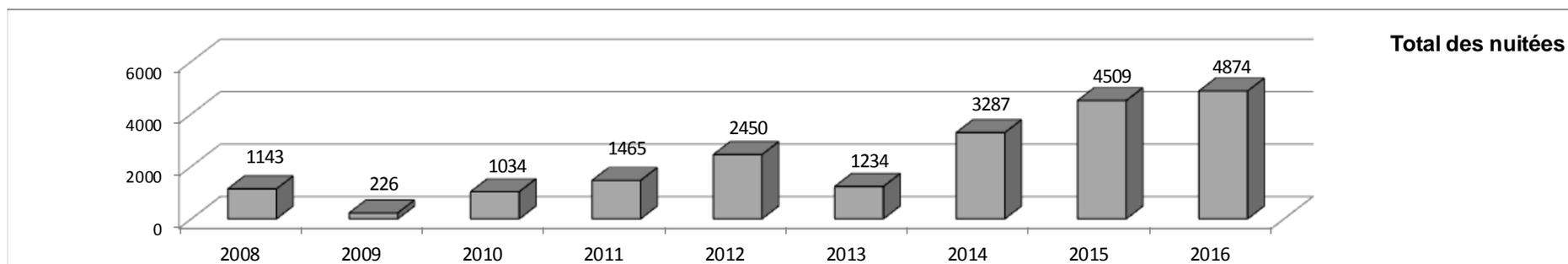
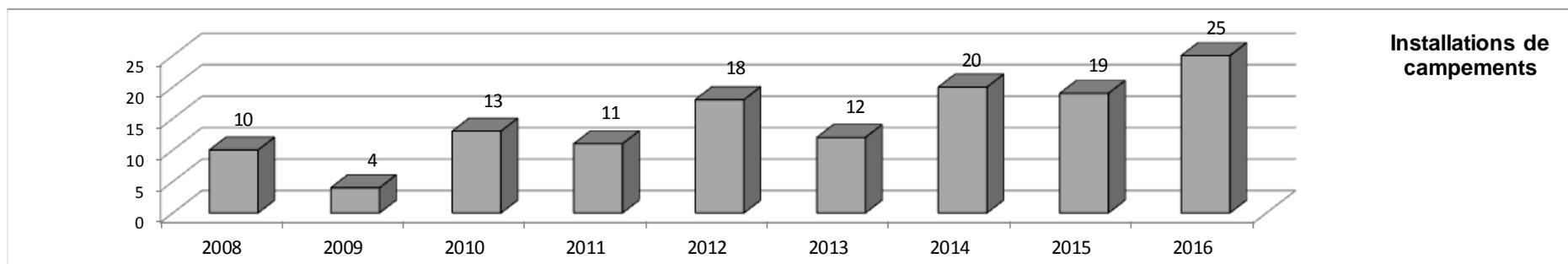
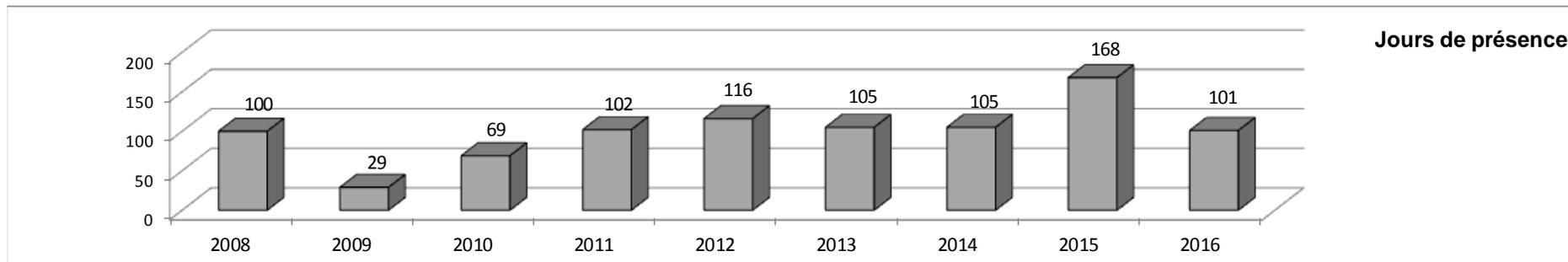
4.2.1. Les transits 2015 et 2016 en chiffres

Depuis deux ans, les transits et les jours de présences ont été particulièrement nombreux comme en témoignent le tableau synoptique ci-dessous (tableau 2). Cette situation s'explique notamment par la diminution du nombre d'aires de transit en Suisse occidentale et par des conditions météorologiques favorables. Les forces de police n'ont pas les ressources pour faire face à ce contexte particulier, malgré la ferme volonté politique de garantir le respect des règles de transit à travers le territoire neuchâtelois.

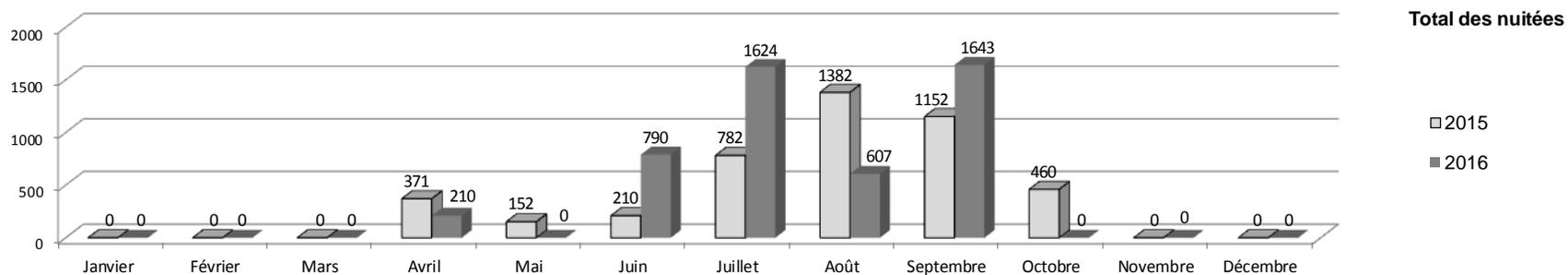
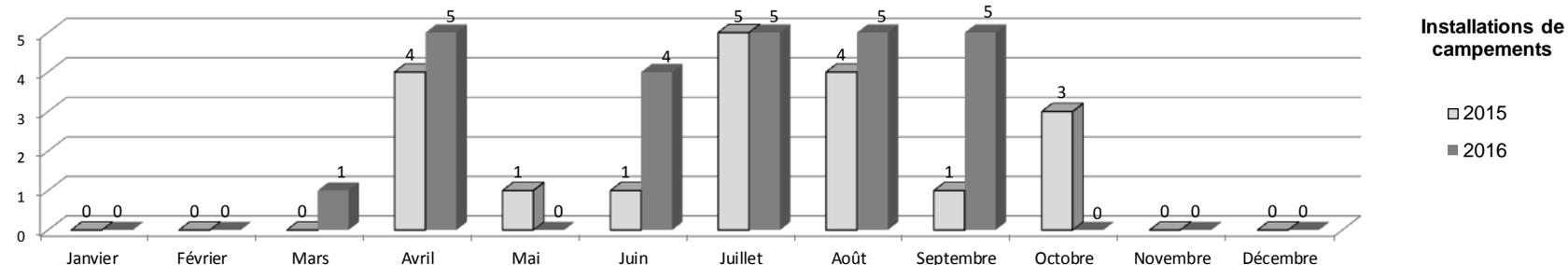
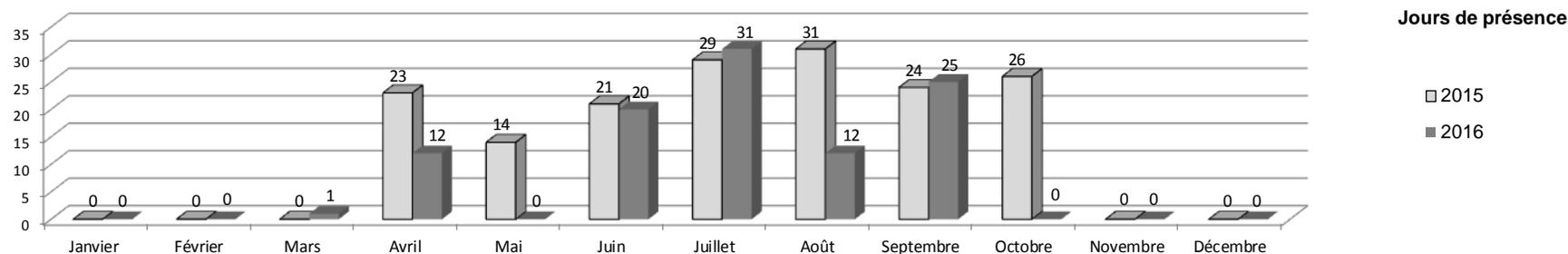
La récolte des données relatives aux jours de présence, aux nuitées et au nombre de caravanes n'est pas régie par des critères statistiques stricts. Les données ne doivent dès lors pas être considérées comme consolidées. Il est prévu de mettre en place un système cantonal de recensement plus rigoureux pour 2017.

Le bilan des deux dernières années est insatisfaisant en ce qui concerne le transit des gens du voyage européens. Les nuisances en 2015 se limitent en majeure partie au site de Pré Raguel. L'occupation a été presque constante entre les mois d'avril et d'octobre. Les dommages majeurs sont liés à l'état des alentours immédiats du lieu, souillés d'excréments et de déchets, ainsi qu'aux déprédations commises aux bâtiments proches. Ce sont principalement les riverains de La Vue-des-Alpes et le milieu touristique qui ont été les victimes de ces comportements. Ceux-ci sont d'autant plus regrettables que le canton mettait systématiquement des bennes et des toilettes mobiles à disposition des membres des communautés. Le service de la voirie, avec le soutien ponctuel d'entreprises de nettoyage mandatées, a fait de son mieux pour garantir la salubrité des abords du site.

La fermeture du site de Pré Raguel en 2016 a eu comme conséquence une multiplication d'installations illicites ou de tentatives repoussées. On en dénombre une quinzaine environ et chacune d'elle a nécessité la mise en place d'un dispositif, parfois important, de la Police neuchâteloise. Un épisode s'est soldé par l'immobilisation d'un convoi d'une quarantaine de véhicules sur l'autoroute A5 à la hauteur de Cressier obligeant les forces de l'ordre à fermer les deux voies durant plusieurs heures. Le dénouement du conflit s'est trouvé dans l'ouverture exceptionnelle du site de Pré Raguel durant quelques jours en juin. Les installations éparses des gens du voyage européens sur le territoire cantonal ont provoqué des nuisances à divers endroits, principalement sur le Littoral. Au vu des installations illicites répétées et des incidences néfastes pour la population, le site de Pré Raguel a été remis à disposition de mi-août jusqu'à la fin du mois d'octobre.

Jours de présence / Installations de campements / Total des nuitées - Recensement annuel 2008-2016

Jours de présence / Installations de campements / Total des nuitées - Recensement mensuel 2015 et 2016



La recrudescence des arrivées ces deux dernières années peut s'expliquer par plusieurs phénomènes. Le premier est lié aux conditions météorologiques favorables qui ont prévalu dans l'Arc jurassien lors de la belle saison en 2015 et en 2016. Cela a sans nul doute généré un afflux accru et prolongé des convois européens provenant du sud.

La diminution du nombre d'aires de transit dans les cantons voisins est également un facteur déterminant. En octobre 2014, la municipalité de Payerne décidait la fermeture de son aire de transit restreignant l'offre vaudoise officielle à un site (aire de Rennaz). Début 2015, le site provisoire qui permettait le transit des gens du voyage européens dans le canton du Jura fermait.

La planification supracantonale en vue d'une aire de transit pérenne est en cours. Le canton de Berne, très actif dans la recherche de solutions pérennes depuis trois ans, ne dispose pour l'heure actuelle pas de site officiel en faveur des gens du voyage européens dans le Seeland, tout comme le canton de Fribourg. Relevons que ce dernier a prévu de mettre à disposition une aire de transit au début de l'été 2017. Enfin, l'attractivité du marché suisse reste forte pour les activités commerciales des gens du voyage européens qui peuvent malheureusement s'appuyer sur de nombreux mandats – en particulier de rénovation – confiés par des citoyens.

4.2.2. Quelles conséquences ?

Les difficultés vécues en lien avec le transit des gens du voyage européens sur le territoire cantonal sont avant tout problématiques pour la population neuchâteloise. Si le démarchage à domicile n'est pas interdit au sens de la loi³, celui opéré par la communauté itinérante européenne dans le cadre de ses activités économiques est trop souvent exercé en marge de la loi. Ces démarches relèvent du commerce itinérant soumis à une autorisation de le pratiquer selon les conditions définies par la Loi fédérale sur le commerce itinérant.

Certains propriétaires de terrains, en particulier agricoles, ont également pu voir leur bien-fonds occupé sans leur autorisation par un convoi de caravanes. L'intervention de la Police neuchâteloise se fait alors sur la base d'une plainte pénale émise par le propriétaire lésé, une procédure trop longue.

Certains secteurs économiques neuchâtelois sont également impactés négativement. Il s'agit en particulier du domaine de la construction dont les enseignes locales sont préférentielles dans leurs affaires commerciales. En effet, les prix pratiqués par les gens du voyage européens n'appliquent pas la TVA et les dispositions légales en matière de protection de l'environnement et de sécurité au travail ne sont souvent pas respectées. L'Association cantonale Neuchâteloise des Entreprises de Plâtrerie-Peinture (ANEPP) a d'ailleurs sollicité l'avis du Conseil d'État sur ces faits en 2016. Ce dernier s'est positionné en faveur d'un renforcement de la loi fédérale sur le commerce itinérant afin d'éviter une concurrence déloyale au détriment des acteurs économiques locaux. Le DDTE s'est engagé très activement pour la révision rapide de cette loi fédérale. Ce sujet est repris au chapitre 5.1 du présent rapport.

Quant aux entités publiques, c'est la Police neuchâteloise qui est la première concernée. Elle cadre l'arrivée et le départ des convois à Pré Raguel, assure la sécurité publique lorsque des convois sont présents sur le territoire neuchâtelois et intervient dans le cas

³ 943.1 Loi fédérale sur le commerce itinérant du 23 mars 2001

d'installations illicites. Elle est le premier interlocuteur des membres de la communauté itinérante européenne. En ce sens, elle est très sollicitée. Ces deux dernières années, elle a dû intervenir sur près d'une vingtaine de cas d'installations non autorisées (hors du site de Pré Raguel). Ces interventions nécessitent des coordinations allant sur plusieurs jours, impliquant parfois plusieurs dizaines de membres du corps policier. Les tableaux 3 ci-dessous présentent les séjours qui se sont déroulés dans et hors du site de Pré Raguel en 2015 et en 2016. La figure 1 en annexe illustre cartographiquement ces données.

Tableaux 3 – Installations de convois européens pour les années 2015 et 2016

Installations 2015

À Pré Raguel

Date d'arrivée	Durée du séjour	Commune et lieu-dit	Nombre de caravanes
8 avril	30 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	22
17 mai	6 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	4
31 mai	21 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	10
2 juillet	81 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	21
14 août	17 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	20
28 sept.	2 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	6
2 oct.	24 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	14

Hors Pré Raguel

Date d'arrivée	Durée du séjour	Commune et lieu-dit	Nombre de caravanes
8 mars	1 jour	La Tène, Parking de camping-car du port	2
14 sept.	0 jour	Bevaix, Les Maladières	20
25 sept.	7 jours	La Tène, Parking de la route de la Tène	7

Installations 2016

À Pré Raguel

Date d'arrivée	Durée du séjour	Commune et lieu-dit	Nombre de caravanes
2 juin	6 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	34
6 juin	2 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	5
28 juillet	10 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	15
31 août	25 jours	Val-de-Ruz, Pré Raguel	65

Hors Pré Raguel

Date d'arrivée	Durée du séjour	Commune et lieu-dit	Nombre de caravanes
17 avril	10 jours	Milvignes, Parking de La Brena	17
27 avril	4 jours	Bevaix, Parking de la Pointe du Grain	12
2 juin	0 jour	Blocage de l'autoroute A5 à Cressier	46
19 juin	5 jours	Val-de-Ruz, Crêt du Puy	43
24 juin	29 jours	Val-de-Ruz, Fontaines	43
19 juillet	5 jours	Boudry, Plateau de Perreux	11
22 juillet	6 jours	Val-de-Ruz, Crêt du Puy	15
24 juillet	4 jours	Bevaix, Bas de Coruz	11
4 août	1 jour	Saint-Blaise, La Maladière	15
5 août	1 jour	Cressier, Grands Prés	20
6 août	2 jours	Le Landeron, Prés Bugnons	20
7 août	14 jours	Cornaux, Les Poètes Parties	20
7 août	4 jours	Bevaix, Bas de Coruz	20
30 août	1 jour	Val-de-Ruz, Malvilliers	60

Source : PONE

Le SPCH, par son office d'entretien, est aussi un service particulièrement mis à contribution lors de la présence de groupes. Il doit en effet garantir la salubrité des abords immédiats du site de Pré Raguel et intervenir rapidement après le départ de convois qui se seraient installés sur des terrains sans autorisation. Le tableau 4 présente les charges induites pour l'État de Neuchâtel en 2015 et en 2016.

Les comportements déplacés de certains groupes européens, qui défraient régulièrement la chronique médiatique, provoquent par ailleurs un important dégât d'image. Cette médiatisation contribue à alimenter le mécontentement populaire à l'encontre de l'ensemble des communautés itinérantes, sans distinction d'origine, ce qui compromet les efforts du canton pour trouver une solution durable en faveur des gens du voyage suisses.

Tableaux 4 – Récapitulatif des charges induites et de l'engagement de la PONE pour les années 2015 et 2016

Gens du voyage - Récapitulatif des charges induites pour les années 2015 et 2016

	2015		2016	
	Prix/prestation Fr.	Total/service Fr.	Prix/prestation Fr.	Total/service Fr.
Service des ponts et chaussées (SPCH)		91'562.00		5'740.80
Prestations de tiers				
Remise en état et nettoyage des lieux + évacuation déchets	54'063.00		5'740.80	
Sécurisation du site	37'499.00			
Service de l'agriculture (SAGR)		4'300.00		4'300.00
Indemnisation				
Indemnités aux agriculteurs	4'300.00		4'300.00	
Service de l'énergie et de l'environnement (SENE)		4'050.00		2'700.00
Prestations de tiers				
Evacuation et élimination de véhicules (épaves)	4'050.00		2'700.00	
<u>TOTAL ADMINISTRATION CANTONALE NEUCHÂTELOISE</u>		99'912.00		12'740.80

Gens du voyage - Récapitulatif des encaissement des taxes de séjour pour les années 2015 et 2016

	2015	2016
	Total/CHF	Total/CHF
Encaissement CHF	13'055.00	9'961.00
<u>TOTAL ENCAISSEMENT</u>	13'055.00	9'961.00

Gens du voyage - Récapitulatif de l'engagement du personnel policier pour les années 2015 et 2016

	2015	2016
	Total/service h.	Total/service h.
Police neuchâteloise (PONE) Heures du personnel	3'000	3'278

Source : Etat de Neuchâtel

5. LES GENS DU VOYAGE EUROPÉENS – MESURES PRÉVUES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

La coordination du transit des gens du voyage européens sur le territoire cantonal est une préoccupation importante pour les autorités cantonales dont la responsabilité est de garantir la qualité de vie des citoyennes et citoyens neuchâtelois ainsi que l'exercice loyal du commerce. Il a dès lors déterminé une série de mesures qui doivent permettre au canton d'assurer la gestion des affluences et de cadrer les activités des gens du voyage européens lorsqu'ils se trouvent sur son territoire.

5.1. Le commerce itinérant

Concernant le commerce itinérant, le Conseil d'État estimait la législation fédérale trop permissive à l'égard de ceux qui le pratiquent et souhaite qu'elle soit renforcée. De nouvelles mesures d'accompagnement à la libre-circulation des personnes ont été débattues aux Chambres fédérales en 2016. Dans ce cadre, sur proposition neuchâteloise, une modification de la loi sur le commerce itinérant visant le renforcement des dispositions d'octroi d'autorisations de pratiquer cette activité a été adoptée. Ainsi, les cantons, qui ont la responsabilité de délivrer lesdites autorisations, auront des moyens renforcés pour mieux cadrer leurs séjours et leurs activités. La [modification légale](#) a été validée par les Chambres fédérales en session de décembre 2016.

La proposition neuchâteloise de modification vise deux aspects. Elle conditionne d'abord l'octroi de l'autorisation de pratiquer le commerce itinérant à la transmission d'un accord de séjour du propriétaire du terrain sur lequel le requérant est installé. Ensuite, en cas de troubles causés par ce dernier, l'autorisation qui lui aurait été accordée pourrait lui être retirée.

Ces nouvelles dispositions doivent permettre de cadrer les activités lucratives des gens du voyage européens. L'entrée en force de cette modification législative doit encore être déterminée par la Confédération. Le canton la mettra en œuvre de manière préventive.

5.2. L'occupation non autorisée de terrains publics ou privés

Les occupations de terrains publics ou privés sans l'approbation du propriétaire ne sont pas admissibles. À plusieurs reprises, cette situation s'est produite dans le canton de Neuchâtel à l'occasion d'arrivées de convois issus de la communauté des gens du voyage européens. Or, les dispositions légales actuellement en vigueur ne permettent pas d'obtenir une décision rapide des autorités judiciaires pour statuer sur l'illicéité de l'occupation d'un terrain privé. Un propriétaire peut ainsi voir son bien-fonds occupé sans son aval durant une période bien trop longue au vu de la durée actuelle des procédures judiciaires.

L'approfondissement d'un nouveau dispositif judiciaire est en cours. Il vise à établir une législation dont les dispositions doivent, d'une part, poser le cadre de l'utilisation des domaines publics et, d'autre part, dissuader les installations de convois sur des terrains privés sans l'accord du propriétaire. Ainsi, ce texte légal devra garantir que les forces de l'ordre puissent être rapidement requises pour procéder à une évacuation du terrain occupé sans droit.

L'objectif est de pouvoir disposer de cette nouvelle base légale en 2018 et ainsi de la soumettre à l'autorité législative lors du second semestre 2017.

5.3. La sollicitation de la Confédération

À mesure que les réflexions cantonales avancent, la nécessité d'un concept à l'échelle du pays et d'une coordination intercantonale apparaît comme indispensable, notamment pour la planification des aires de transit destinées aux grands groupes de voyageurs européens. À ce titre, le canton de Neuchâtel a sollicité la Confédération à la fin de l'année 2015 pour la rendre attentive à la complexité de la problématique, relevant le besoin d'un appui plus marqué de sa part.

Lors de l'enquête 2015 sur le thème « Gens du voyage et aménagement du territoire » menée auprès des cantons par la Confédération, le canton a demandé à être informé sur l'avancement des travaux du groupe de travail fédéral ainsi que sur les pistes qui se dessinent. Composé de deux groupes de projet traitant du manque d'aires de d'accueil d'une part et de la culture, de la langue, des affaires sociales ainsi que de la formation d'autre part, le groupe de travail fédéral devait élaborer un plan d'action d'ici à fin 2015. Le conseiller national Philippe Bauer a par ailleurs posé une question ([16.5298](#)) au Conseil fédéral en juin 2016 pour connaître ses intentions concernant la question du transit des convois européens en Suisse et des problèmes qu'ils engendrent pour les cantons. Il s'agissait également de rappeler l'ampleur des implications cantonales et de l'urgence d'une coordination nationale.

Le Conseil d'État demande en particulier que la Confédération apporte des soutiens afin d'aider les cantons à mettre en œuvre une politique coordonnée. Il souhaite plus spécifiquement savoir quel soutien serait proposé aux cantons qui s'associeraient pour apporter des solutions concrètes à cette problématique de portée nationale.

La sollicitation du canton de Neuchâtel a d'ailleurs été soutenue par différentes instances, notamment la Conférence des directeurs cantonaux de l'aménagement, des travaux et de l'environnement (DTAP) qui a adressé un courrier au Département fédéral de l'intérieur (DFI), en juin 2016, pour demander instamment que la Confédération joue enfin son rôle, soit celui de coordinateur et de partenaire des cantons. Lors d'une réunion de cette Conférence en décembre dernier, la question a été abordée en présence du chef du DFI. Le chef du DDTE a ainsi pu rappeler la position du canton et faire part de l'expérience neuchâteloise. Lors de cette discussion, il a été décidé de mettre sur pied une plateforme de travail regroupant l'office fédéral du développement territorial (ARE), la DTAP et l'office fédéral de la culture (OFC) afin de réaliser une stratégie nationale.

L'avant-projet de rapport du groupe de travail de la Confédération, sorti à fin décembre 2016, démontre la volonté d'une implication accrue des autorités fédérales dans les différents volets du dossier. Cela se matérialisera en principe par des soutiens dans la planification et la réalisation d'aires d'accueil et de transit par les cantons helvétiques.

5.4. La coordination suprarégionale du transit des convois européens

Le canton de Neuchâtel a entamé une collaboration avec son voisin bernois afin de coordonner de manière supracantonale le transit des convois européens. Les discussions sont actuellement en cours et un résultat concret est attendu pour fin 2018.

En 2011, le canton de Berne a entamé un important travail d'évaluation des besoins et des options pour permettre le séjour et le transit des gens du voyage sur son territoire. En septembre 2016, le parlement cantonal se prononçait sur le projet de planification soumis par le Conseil d'État bernois. Si les options concernant le séjour des gens du voyage suisses ont été acceptées, la proposition d'une aire de transit pour les communautés européennes à Meinisberg a été refusée, principalement en raison de son coût de réalisation. Le Grand Conseil bernois a demandé à son Gouvernement de

solliciter ses partenaires institutionnels pour revenir avec un nouveau projet moins onéreux dans le Seeland.

5.5. La sensibilisation de la population neuchâteloise

Le Conseil d'État constate que de nombreux mandats sont confiés par des privés, citoyens ou entreprises, aux gens du voyage européens sans précaution ni garantie quant aux coûts et aux conditions de réalisation des travaux. Ces derniers expliquent par ailleurs en partie l'attractivité de nos régions pour les convois européens.

Le canton prévoit de sensibiliser la population neuchâteloise aux risques du démarchage à domicile par le biais d'une information sur les réflexes à adopter lors des premiers contacts. Il souhaite également mieux conseiller les propriétaires fonciers qui auraient la volonté de mettre un terrain à disposition de la communauté itinérante européenne, ceci afin de les rendre attentifs aux difficultés et le cas échéant de fixer clairement les conditions d'occupation du terrain.

5.6. Le contact avec les communautés de gens du voyage

Le Conseil d'État estime nécessaire que des efforts soient entrepris pour atténuer la méfiance qui prévaut dans les relations entre les populations itinérantes et sédentaires. En particulier, il est important de construire des rapports de confiance entre les autorités et les gens du voyage. Il pense concrètement que, via la politique interculturelle menée, une approche de dialogue et d'échange permettra de mieux appréhender les problèmes vécus et ressentis. Il s'agit d'envisager des mesures et des actions afin d'améliorer à long terme les relations intercommunautaires et les comportements des uns et des autres.

Dans ce but, un dispositif de contact impliquant plusieurs services a été mis en place en 2015 afin de traiter les différentes situations problématiques liées à l'accueil des gens de voyage et à la gestion des passages de convois. Dès 2017, les gens de voyage installés dans le canton seront systématiquement informés de l'existence de ce dispositif, du cadre légal en vigueur et des réglementations liées à leurs activités économiques itinérantes. Il est ainsi prévu d'instaurer un dispositif d'échanges plus étroits, en particulier avec le service de la cohésion multiculturelle.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES, EN RESSOURCES HUMAINES ET IMPACTS SUR LES COMMUNES

Les coûts modestes relatifs à l'aménagement d'une aire de passage provisoire en faveur de la communauté itinérante nationale pourront être absorbés par le budget annuel du service des ponts et chaussées. La pérennisation de l'aire passe par une procédure de planification au sens de la LAT qui sera menée par le SCAT avant que le projet d'aménagement puisse être définitivement chiffré.

Les coûts supplémentaires en vue d'une installation définitive seront inscrits au budget ordinaire des investissements 2018. Ils correspondront à ce que le canton pourrait obtenir à titre de subvention. En effet, la Confédération, dans son avant-projet de plan d'action, prévoit un soutien financier aux cantons dans leurs démarches entreprises en vue d'aménager des aires d'accueil en faveur des gens du voyage suisses.

Ainsi, entre 2017 et 2019, la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » peut soutenir la création d'aire à hauteur de 100'000 francs au maximum par projet. Le canton de Neuchâtel entend profiter de cette opportunité fédérale en adressant une demande de subvention qui sera traitée par le conseil de fondation.

Tant la gestion de l'aire de passage de Vaumarcus que celle du site de Pré Raguel seront assurées par le canton. Les communes concernées ne seront dès lors pas impactées en termes de ressources. Des contacts étroits entre les autorités communales et les entités cantonales en charge seront garantis afin d'assurer une cohabitation qui considère toutes les parties.

7. CONCLUSION

Ces deux dernières années, la conduite de la planification d'une aire de passage et de la gestion des transits des gens du voyage ont permis de retirer des enseignements importants. Le canton est désormais convaincu de la nécessité d'une coordination à l'échelle nationale concernant la gestion des convois européens qui traversent le pays. Le canton est par ailleurs bien décidé à répondre à l'obligation qui lui incombe de mettre une aire de passage à disposition des Yéniches et Manouches/Sinti de nationalité suisse.

Grâce au plan d'actions mené au niveau cantonal, suprarégional et fédéral, la gestion du transit des gens du voyage européens devrait pouvoir être notablement améliorée dans les années à venir. Les principales mesures sont déjà bien ébauchées. Pour rappel, il s'agit d'une modification de la loi fédérale sur le commerce itinérant, d'une base légale cantonale permettant de procéder rapidement à des évacuations de campements illicites, du soutien de la Confédération, d'une coordination supracantonale et de la sensibilisation de la population. Les effets devraient être perçus dans les années à venir.

Mais, l'expérience pilote menée en 2016 a clairement établi que le canton de Neuchâtel ne pouvait, en l'état, pas se passer d'une place de transit provisoire. À ce titre, il a pris la décision de mettre Pré Raguel à disposition pour le transit des gens du voyage européens en 2017 et 2018. Ce nouveau délai doit permettre d'obtenir de la Confédération les réponses et les moyens pour mettre en œuvre une planification supracantonale coordonnée et de permettre le passage des convois européens à travers la Suisse dans le respect des lieux de transit et de leurs populations.

Afin de maîtriser la situation sur le site de Pré Raguel, en plus de l'encadrement policier nécessaire, un système de caution sera établi. À l'arrivée des groupes, un montant sera prélevé en plus de la taxe de base visant à couvrir les coûts de collecte des déchets, des toilettes et du nettoyage. De plus, des travaux sont menés par le canton afin d'établir une législation qui permette une décision rapide d'évacuation lors d'installations de convois sur un terrain sans l'accord de son propriétaire.

La volonté du canton de Neuchâtel est de mettre à la disposition de la communauté itinérante suisse une aire de passage en 2017. Provisoire dans un premier temps, le site prévu sera en principe pérennisé par le biais d'une planification cantonale d'ici 2019. Il permettra l'accueil d'une douzaine de caravanes, sera équipé en eau et en électricité et répondra ainsi aux besoins des gens du voyage suisses qui séjournent dans notre canton. Ce dernier satisfera dès lors son obligation constitutionnelle fédérale pour le respect des minorités nationales.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

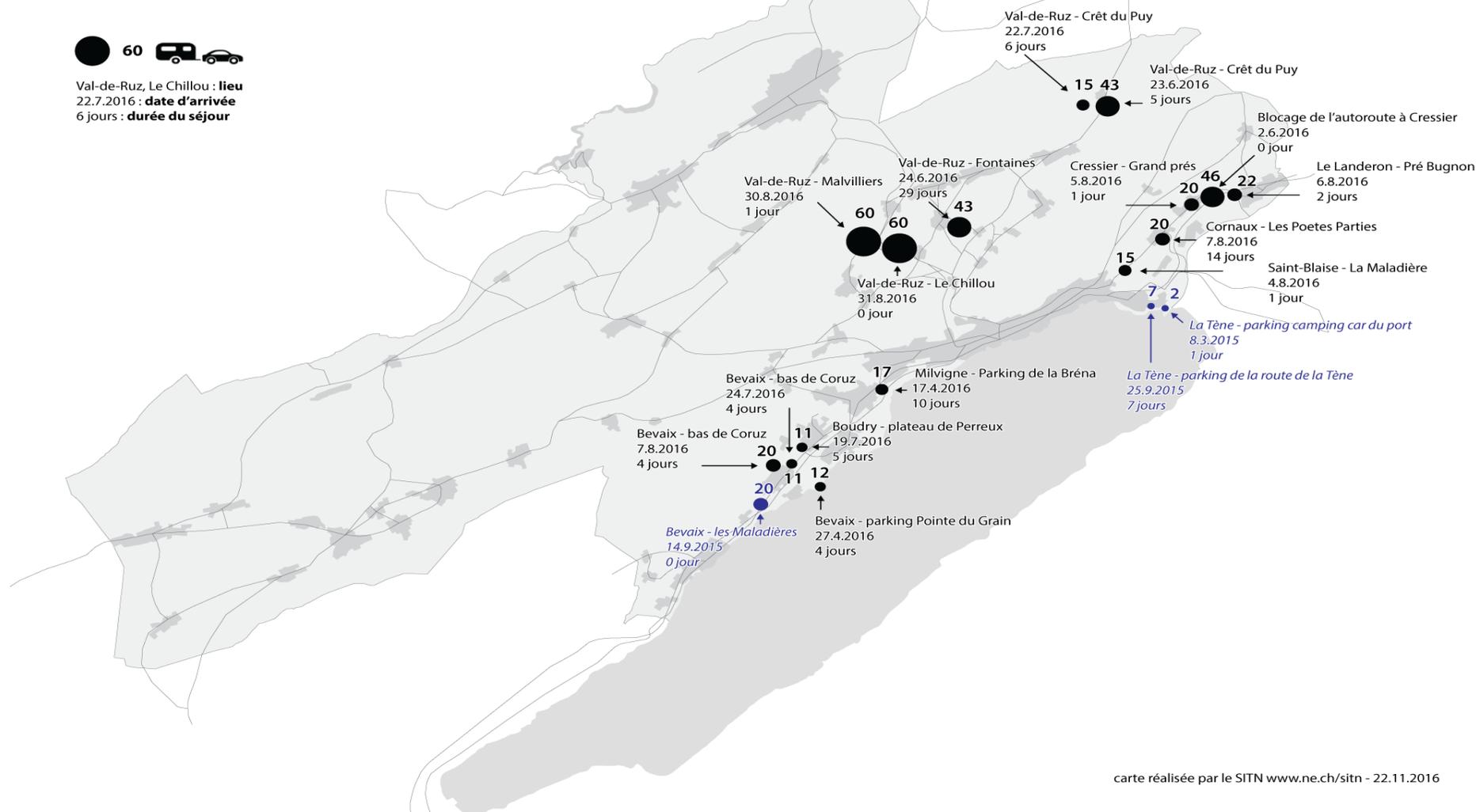
Neuchâtel, le 8 mars 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

Installations des gens du voyage européens dans le canton de Neuchâtel en 2015 et 2016 (site de Pré-Raguel mis à part)



carte réalisée par le SITN www.ne.ch/sitn - 22.11.2016