

Avis de droit

à l'attention de la

Commission fédérale contre le Racisme

Inselgasse 1, 3003 Bern,

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

Rainer J. Schweizer

Prof. em. Dr. iur. de Droit public, de Droit européen et de Droit international c/o Université de Saint-Gall, Institut pour les Sciences et la Pratique du Droit (IRP), rue Tigerberg 9, CH-9000 Saint-Gall,

et

Max De Brouwer

Interprète de conférence, accrédité près la Cour pénale internationale,
rue de Stierbecq 89, B-1480 Tubize

18 avril 2018

Table des matières

I.	Introduction.....	4
1.	La loi.....	4
2.	Les bases.....	12
a.	Le concept et la portée de la reconnaissance en tant que minorité.....	12
b.	Reconnaissance des minorités en droit international.....	14
i.	Sur base de la CEDH.....	14
ii.	Selon art. 27 Pacte II de l'ONU.....	15
iii.	Selon la Convention Cadre pour la protection des minorités nationales.....	16
c.	Droits fondamentaux pour les gens du voyage.....	18
d.	Principe d'égalité de traitement entre les nationaux et les étrangers.....	19
II.	Critique concernant la LSCN.....	21
1.	Les conditions réelles.....	21
2.	Un devoir pour la Confédération et les Cantons en vertu du droit international.....	23
3.	Prescriptions du Tribunal fédéral.....	25
4.	Quid de droit au logement et du droit à la protection de la vie familiale dans une habitation mobile?.....	25
5.	Le caractère de la LSCN.....	27
a.	Une loi spéciale de police.....	27
b.	Pour éviter les séjours.....	28
c.	La seule base: des dangers abstraits non définis par la loi.....	29
6.	Implication insuffisante des principaux intéressés.....	30
7.	Concernant les mesures d'aménagement du territoire.....	30
8.	Critique de dispositions individuelles.....	31
a.	Art. 4 let. a.....	31
b.	Art. 10 let. b et Art. 15.....	32
c.	Les articles 12 et 13, notamment en relation avec les articles 9, 20 et 24.....	33
d.	Art. 17 en relation avec Art. 16 al. 2.....	36
e.	Art. 20.....	37
f.	Art. 21 al. 1 let. d et al. 3.....	38
g.	Art. 24 sq.....	39
h.	Concernant les dispositions finales.....	45
11.	La LSCN est discriminatoire dans son ensemble et ne respecte pas les obligations de garanties limitées du canton.....	45

Bibliographie et index des références 48
Bibliographie..... 48
Références 50

I. Introduction

1. La loi

le *Grand Conseil*, le Parlement du Canton de Neuchâtel, a adopté la loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN) le 2 février 2018. Cette loi a été publiée dans la Feuille officielle du 9 mars¹. Elle se lit comme suit:

Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966;

vu Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, du 1er février 1995;

vu la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979;

vu la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991;

vu la loi sur la police (LPol), du 4 novembre 2014;

vu le rapport 17.009 au Grand Conseil concernant la gestion cantonale du transit et des séjours des gens du voyage sur le territoire neuchâtelois, du 8 mars 2017;

sur la proposition du Conseil d'État, du 6 novembre 2017,

décède:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Section 1: but, objets, champ d'application et définitions

But **Article premier** La présente loi a pour but, dans le respect des intérêts de la population sédentaire et du mode de vie des communautés nomades, de gérer le séjour et le transit de ces dernières.

Objets **Art. 2** Elle règle:

- a)* la coordination des autorités et des collectivités publiques compétentes;
- b)* la procédure et les conditions de création des aires d'accueil pour les communautés nomades;

¹ Feuille officielle 10/2018, p. 11-18.

- c) les principales conditions de mise à disposition temporaire d'autres terrains;
- d) les principales modalités d'utilisation d'une aire ou d'un terrain;
- e) les droits et obligations des communautés nomades;
- f) l'évacuation d'un campement illicite.

Champ d'application **Art. 3** La présente loi s'applique à toute communauté nomade, au sens de l'article 4 ci-dessous, qui souhaite installer un campement sur le territoire neuchâtois.

Définitions **Art. 4** Au sens de la présente loi:

- a) *les communautés nomades suisses*, sont celles formées par les citoyennes et citoyens suisses, issus des communautés reconnues comme minorités nationales par le Conseil fédéral et dont le mode de vie consiste à se déplacer, notamment en vue d'exercer une activité économique, et s'abriter au moyen de véhicules automobiles et de caravanes, dotés de plaques de contrôle suisses;
- b) *les autres communautés nomades*, sont celles formées par des citoyennes et citoyens issus d'une communauté nomade non reconnue en tant que minorité nationale ou provenant de l'étranger;
- c) *les représentants d'une communauté nomade*, sont désignés par celle-ci et sont habilités à la représenter auprès des autorités et des organes de contrôle de la présente loi;
- d) *l'aire d'accueil*, désigne de manière générique les aires de séjour, de passage et de transit pour les communautés nomades et qui font l'objet d'une planification au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire;
- e) *le campement*, est constitué par l'ensemble des véhicules automobiles et des caravanes à l'arrêt d'une communauté nomade;
- f) *le convoi*, est constitué par l'ensemble des véhicules automobiles en mouvement d'une communauté nomade;
- g) *le territoire neuchâtois* désigne tout terrain, bien-fonds cadastré au registre foncier, voie ou domaine public cantonal ou communal situé dans le canton de Neuchâtel et quel qu'en soit le propriétaire ou l'ayant-droit (personne physique, morale ou collectivité publique).

Section 2: autorités compétentes et coordination

Conseil d'Etat **Art. 5** ¹Le Conseil d'Etat met en oeuvre la présente loi, de concert avec les communes et les organes de contrôle chargés de son application.

²Il est habilité à collaborer avec la Confédération, les cantons voisins et des tiers pour planifier des aires d'accueil ailleurs que sur le territoire neuchâtelais.

³Il conclut cas échéant avec les entités désignées à l'alinéa 2 ci-dessus des contrats de prestations.

Communes **Art. 6** Les communes collaborent à l'application de la présente loi.

Organes de Contrôle **Art. 7** Les organes de contrôle de la présente loi sont:

- a) le département désigné par le Conseil d'État (ci-après: le département);
- b) le département en charge de la police, pour les ordres d'évacuation (ci-après: le département de police);
- c) la police neuchâteloise;
- d) les communes et les représentants qu'elles désignent;
- e) les services cantonaux concernés.

Coordination **Art. 8** ¹Les autorités cantonale et communales coordonnent leurs activités afin de trouver des emplacements pour les aires d'accueil.

²À cet effet, elles collaborent également par voie de partenariat avec les propriétaires fonciers privés.

³Faute de résultat consécutif à une coordination entre les autorités cantonales et communales, le Conseil d'État peut instaurer par voie d'arrêté une rotation entre communes pour la mise à disposition d'aires d'accueil temporaires durant la période déterminée par le Conseil d'Etat.

CHAPITRE 2

Règles relatives aux campements et aux communautés nomades

Section 1: localisation et licéité d'un campement

Localisation **Art. 9** Un campement ne peut être installé que:

- a) sur une aire d'accueil cantonale ou communale;
- b) sur un site provisoire défini par arrêté du Conseil d'État;
- c) sur un terrain privé ou public qui fait l'objet d'un contrat-cadre « communauté nomade » écrit et conclu avec son propriétaire ou son ayant-droit.

Licéité

Art. 10 Un campement est réputé licite aux conditions suivantes:

- a) il est conforme à l'affectation de la zone ou à l'arrêté du Conseil d'État de mise à disposition d'un site provisoire ou encore fait l'objet d'un contrat-cadre «communauté nomade»;
- b) il ne porte atteinte à aucun intérêt public prépondérant;
- c) il respecte la présente loi, les prescriptions qui en découlent, la réglementation communale.

Section 2: conformité à l'affectation de la zone, à un arrêté du Conseil d'État ou à un contrat-cadre.

Zone de communauté nomade

Art. 11 ¹La zone de communauté nomade est une autre zone d'affectation au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

nomade

²Elle suit la procédure d'adoption du plan d'affectation, cantonal ou communal, définie par la législation sur l'aménagement du territoire.

³Elle est destinée aux campements de communautés nomades et aux installations nécessaires à cette affectation.

⁴La réglementation de zone énonce notamment la catégorie de l'aire d'accueil (art. 16 ci-dessous), les prescriptions qui s'y appliquent et le nombre maximal de véhicules admissibles.

Site provisoire et contrat cadre

Art. 12 ¹En dehors des zones « communautés nomades », seuls des terrains mis temporairement à disposition par arrêté du Conseil d'État ou qui font l'objet d'un contrat-cadre écrit, conclu entre le propriétaire du terrain ou un ayant-droit et les représentants de la communauté nomade, peuvent accueillir un campement.

²L'arrêté du Conseil d'État ou le contrat-cadre énonce:

- a) le terrain mis à disposition;
- b) le montant du dépôt en garantie et de la taxe journalière de stationnement;
- c) le nombre maximal de véhicules et de personnes pouvant y être accueillis;
- d) la durée de la location;
- e) les éventuelles infrastructures (WC, eau, électricité, bennes à déchet) fournies;
- f) l'obligation faite aux communautés nomades de nettoyer intégralement le terrain et ses alentours avant leur départ;
- g) toute autre condition de mise à disposition.

³Le Conseil d'État peut, par voie d'arrêté, ouvrir des sites provisoires notamment lors de la procédure de planification au sens de l'article 11 ci-dessus, d'une aire d'accueil.

Droits et Obligations du propriétaire **Art. 13** ¹Le propriétaire ou l'ayant-droit d'un terrain adresse une copie de chaque contrat-cadre qu'il conclut au service désigné par le Conseil d'État dans le règlement d'exécution.

²En zone agricole, il peut conclure au maximum deux contrats-cadres de trente jours chacun par année.

³Il est le garant de l'obligation de nettoyage et de remise en état du site, imposée à la communauté nomade à l'article 21, alinéa 1, lettre g ci-dessous.

Modèle de contrat-cadre **Art. 14** ¹Le Conseil d'État adopte un modèle de contrat-cadre.

²Il garantit sa mise à disposition auprès des communes et auprès des propriétaires fonciers et ayants-droit.

Section 3: intérêts publics prépondérants

Intérêts Publics **Art. 15** Les intérêts publics prépondérants découlent notamment du droit de l'environnement, des déchets, de la protection des eaux, de la nature, de la concurrence déloyale, du commerce itinérant ainsi que de la sécurité et de la salubrité publiques.

Section 4: aires d'accueil

Catégories des aires d'accueil **Art. 16** ¹Les aires d'accueil peuvent être:

- a) de séjour;
- b) de passage;
- c) de transit.

²Seule une collectivité publique peut créer une aire d'accueil, en respectant une procédure de planification au sens de l'article 11 ci-dessus.

Aire de séjour **Art. 17** L'aire de séjour est destinée à l'accueil permanent des communautés nomades suisses.

Aire de passage **Art. 18** ¹L'aire de passage est destinée, durant la période déterminée par le Conseil d'État, au maximum du 1er avril au 31 octobre, à l'accueil temporaire de communautés nomades suisses tel que défini dans le règlement d'exécution.

²Le règlement de zone fixe la durée maximale d'un même campement.

Aire de transit **Art. 19** ¹L'aire de transit est destinée, durant la période déterminée par le Conseil d'État, au maximum du 1er avril au 31 octobre, à l'accueil temporaire des autres communautés nomades tel que défini dans le règlement d'exécution.

²Le règlement de zone fixe la durée maximale d'un même campement.

Section 5: les communautés nomades

Arrivée convoi **Art. 20** Toute communauté nomade qui souhaite stationner sur territoire neuchâtelois doit annoncer préalablement son arrivée aux organes de contrôle. Ces derniers:

- a) l'informent de ses droits et obligations;
- b) prélèvent une garantie en espèces pour les aires d'accueil et les sites provisoires définis par arrêté du Conseil d'État;
- c) vérifient, cas échéant, avec le propriétaire du terrain ou son ayant-droit la conclusion d'un contrat-cadre, le respect de l'article 10 de la présente loi et de son envoi au service désigné par le Conseil d'État.

Droits et obligations de la communauté nomade **Art. 21** ¹La communauté nomade doit:

- a) annoncer préalablement son arrivée aux organes de contrôle;
- b) désigner ses représentants;
- c) indiquer la durée du passage ou du transit;
- d) disposer des autorisations nécessaires en matière de commerce itinérant pour exercer des activités économiques;
- e) verser la garantie pour l'occupation de l'aire ou terrain et la taxe journalière de stationnement;
- f) respecter les intérêts publics prépondérants et le droit en vigueur, notamment la réglementation de zone, la réglementation communale, l'arrêté de mise à disposition ou le contrat-cadre;
- g) avant son départ nettoyer et remettre en état le terrain et ses alentours et éliminer ses déchets dans le respect des normes en vigueur.

²Moyennant versement de la garantie et de la taxe journalière de stationnement, et respect des formalités à l'arrivée du convoi, la communauté nomade a le droit d'occuper le terrain défini, dans la limite de sa disponibilité, pour la durée prévue par le règlement de zone, l'arrêté du Conseil d'État ou le contrat-cadre, et dans les limites définies par la loi.

³Outre les exigences fixées par le droit fédéral, les autorisations nécessaires en matière de commerce itinérant pour exercer des activités économiques sont obtenues sur présentation d'une attestation de campement licite au sens de l'article 10 de la présente loi.

Garantie

Art. 22 ¹La garantie est restituée par les organes de contrôle aux représentants de la communauté nomade, le jour de son départ, si cette dernière a satisfait à toutes ses obligations, notamment de nettoyage du terrain et des alentours.

²À défaut, la garantie est acquise au propriétaire du terrain.

³Le Conseil d'État fixe le montant de la garantie.

Départ

Art. 23 ¹Avant le départ d'une communauté nomade, les organes de contrôle vérifient que les membres du campement ont nettoyé et cas échéant remis en état l'aire d'accueil et ses alentours directs.

²La police neuchâteloise est habilitée à différer le départ et à retenir le convoi afin que la communauté procède aux nettoyages nécessaires.

Section 6: évacuation d'un campement illicite et procédure

Motifs

Art. 24 Tout campement illicite, qui ne respecte pas ou plus les dispositions de la présente loi, de son règlement d'exécution, du règlement de zone, de l'arrêté du Conseil d'État ou du contrat-cadre, peut faire l'objet d'une évacuation exécutée par la police neuchâteloise.

Procédure:

1. Requête

et compétence

Art. 25 ¹Le propriétaire, l'ayant-droit ou un organe de contrôle requiert du ou de la cheffe du département de police un ordre d'évacuation, en indiquant les causes de l'illicéité, cas échéant avec le contrat-cadre à l'appui.

²Le département de police ordonne par écrit l'évacuation.

*2. Droit d'être
entendu*

Art. 26 ¹Avant que le département de police décide de prononcer l'évacuation, les représentants de la communauté nomade concernée exercent oralement son droit d'être entendus auprès d'un organe de contrôle et se prononcent sur les motifs à l'appui de la requête.

²Leurs déclarations sont verbalisées et transmises au département de police.

*3. Notification
de la décision*

Art. 27 ¹La décision du département de police qui ordonne l'évacuation est notifiée aux représentants de la communauté nomade par la police neuchâteloise et adressée à la commune et au propriétaire ou son ayant-droit concernés.

²La décision indique les motifs de l'évacuation et la date du départ. Elle requiert l'assistance de la police neuchâteloise pour procéder à l'évacuation.

- 4. Recours et retrait de l'effet suspensif* **Art. 28** ¹Le recours contre la décision d'évacuation n'a pas d'effet suspensif.
²Si le recours est fondé et si l'évacuation a déjà été exécutée, la Cour de droit public du Tribunal cantonal se limite à constater l'illicéité de la décision attaquée.
³Les feries judiciaires ne sont pas applicables.

CHAPITRE 3

Dispositions finales

- Exécution* **Art. 29** ¹Le Conseil d'État arrête les dispositions d'exécution nécessaires ainsi que le montant de la taxe journalière de stationnement et les critères pour fixer la garantie.
²Il désigne le département chargé de l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution ainsi que les services cantonaux concernés.

- Recours* **Art. 30** ¹Les décisions des communes prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département compétent.
²Les décisions du département et du Conseil d'État peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour de droit public du Tribunal cantonal.
³La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) s'applique, sous réserve des dispositions particulières de l'article 28 ci-dessus relatives aux décisions d'évacuation.

- Contra-ventions* **Art. 31** Les contraventions aux articles 9, 10, 13 et 21 de la présente loi et à leurs dispositions d'exécution peuvent faire l'objet d'une peine d'amende jusqu'à 40'000 francs.

- Modification du droit en vigueur* **Art. 32** La modification du droit en vigueur figure en annexe.

- Référendum* **Art. 33** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

- Promulgation et entrée en vigueur* **Art. 34** ¹Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.
²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le 20 février 2018

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

J.-P. WETTSTEIN

La secrétaire générale,

J. PUG

Annexe

(art. 32)

Modification du droit en vigueur

La loi sur l'utilisation du domaine public (LUDP), du 25 mars 1996 est modifiée comme suit:

Article premier, alinéa 2 (nouvelle teneur)

²Est réservée la législation concernant les concessions sur l'usage de l'eau, les concessions sur les grèves des lacs et cours d'eau faisant partie du domaine de l'État, celle concernant le camping et le caravaning sur le domaine public de l'État, ainsi que celle relative au stationnement des communautés nomades.

2. Les bases

a. Le concept et la portée de la reconnaissance en tant que minorité

La loi citée ci-dessus, du 20 février 2018 (LSCN en abrégé), est évaluée dans la suite au regard des groupes de population **yéniche**, **sinti**, **rom** et **manouche**. Des parties de ces populations vivent en groupes itinérants appelés « **gens du voyage** ». La LSCN neuchâteloise parle de « **communautés nomades** » ; cependant, ce terme ne doit pas nécessairement se référer uniquement aux membres des communautés de Yéniches, de Roms ou de Sintis/Manouches, mais peut également inclure les professions itinérantes telles les forains ou les bateliers. Il apparaît cependant évident que la LSCN vise les nomades et plus particulièrement les Yéniches, les Sintis/Manouches et les Roms. Pour comprendre le terme « nomade », on

peut se référer à une description officielle de 1991, selon laquelle ces groupes ont une « **vie et un travail qui ne sont pas liés à un lieu spécifique** »².

Les Yéniches, les Sintis/Manouches et les Roms sont considérés comme des **minorités** ethniques, linguistiques, historiques et culturelles dans de nombreux pays européens et, en tant que tels, ils sont **reconnus** en vertu du droit international et, en règle générale, du droit national. Du point de vue de l'État, les minorités sont des groupes d'habitants clairement moins nombreux, qui sont des ressortissants nationaux, qui ont un lien historique long et fort avec leur pays et qui ont la volonté de préserver leur identité, leur langue et leur culture communes³. Sans doute existe-t-il des notions et des concepts différents en matière de minorités ; toujours est-il que les réglementations nationales ainsi que les traités internationaux les caractérisent par des traits distinctifs⁴ objectifs identifiants tels que notamment l'histoire⁵, la culture traditionnelle ou la langue⁶. Parmi nos compatriotes suisses, il existe la **minorité autochtone**, qui se considère comme yéniche, à laquelle s'ajoutent des **Sintis/Manouches** autochtones⁷ individuels. Ceux-ci, qu'ils soient nomades ou sédentaires, ont été reconnus comme « **minorité nationale** », conformément aux dispositions et au cadre déterminés par la Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995 (C-c), que la Suisse a ratifiée le 21 octobre 1998, et conformément à la Déclaration interprétative de la Suisse concernant la C-c et aux déclarations du Conseil fédéral dans les rapports de la Suisse sur cette convention⁸. En outre, leur **langue**, le **yéniche**, qui

² Rapport de la commission de la sécurité sociale du Conseil national du 28 août 1991 concernant l'initiative parlementaire « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », FF 1991 IV 449; cf. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ/OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte Minderheit vom 27. März 2002/Avis de droit sur le statut juridique des gens du voyage en Suisse eu égard à leur qualité de minorité nationale reconnue du 27 mars 2002, JAAC/VPB 66.50. ch. 2.2.1.

³ Cf. pour la Suisse: KÄLIN, WALTER/LOCHER, RETO, Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der, hrsg. vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR/CSDH), Bern 2016.

⁴ LAHNSTEINER, EVA, Minderheiten, Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung, Wien 2015, en particulier p. 153 sq.; NOWAK, MANFRED, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. Aufl., Kehl/Strasbourg/Arlington 2005, art. 27 § 12 sq., p. 642 sq.; JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary, 3. Aufl., Oxford 2013, art. 27, p. 834 sq.

⁵ Cf. DICTIONNAIRE HISTORIQUE DE LA SUISSE, article « Jenisch » de Hansjürg Roth, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F8247.php>>

⁶ Voir les critères de l'art. 5 al. 1 Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995 (C-c; RS 0.441.1) et les explications correspondantes de PRIKER, JÜRGEN, dans: HOFMANN, RAINER/ANGST, DORIS/LANTSCHER, EMMA/RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, Baden-Baden 2015, art. 5 n° 6 sq., p. 213 sq.

⁷ Aimable communication de M. VENANZ NOBEL. Cf. aussi ANGST, DORIS/RIETIKER, DANIEL, dans: HOFMANN, RAINER/ANGST, DORIS/LANTSCHER, EMMA/RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, loc. cit. (note 6), Landesbericht Schweiz, p. 128 n° 23.

⁸ L' OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE a constaté en 2002 que (traduction): «La définition du concept de „minorité nationale“ doit actuellement (...) se référer à la Déclaration interprétative de la Suisse concernant la CCPMN» (cf. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ/OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in

constitue un idiome particulier, a été décrite par le Conseil fédéral comme une langue nationale « **traditionnelle, non territoriale** », aux côtés du yiddish, la langue de la population juive autochtone suisse, et cette caractérisation s'est faite dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 2 septembre 1992 (en abrégé : Charte des langues), que la Suisse a ratifiée le 23 décembre 1997⁹. Cette politique s'appuie sur diverses recommandations du Comité d'experts du Conseil de l'Europe concernant la Charte des langues¹⁰ qui, dès 2001, demandaient à la Suisse de prendre une mesure supplémentaire, à savoir de « *reconnaître officiellement le yéniche comme une langue régionale ou minoritaire traditionnellement parlée et faisant partie du patrimoine culturel et linguistique suisse.* »¹¹

b. Reconnaissance des minorités en droit international

i. Sur base de la CEDH

Quelle que soit leur nationalité, les membres des peuples rom et sinti ont également le statut de **minorités dignes d'une protection particulière sur le plan international et en vertu du droit européen**. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹² protège avant tout les individus (cf. art. 34 CEDH), mais la pratique judiciaire a montré que, par exemple, les membres individuels d'un groupe de Roms, en tant que tels, voient leurs droits familiaux, au respect de la vie privée et au logement régulièrement bafoués selon l'art. 8 CEDH en raison des habitudes du groupe. C'est justement la raison pour laquelle leur identité et

ihrer Eigenschaft als anerkannte Minderheit vom 27. März 2002/Avis de droit sur le statut juridique des gens du voyage en Suisse eu égard à leur qualité de minorité nationale reconnue du 27 mars 2002, JAAC/VPB, 66.50. ch. 2.1.5 et 2.1.8). Et aussi: OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB 2017.2, p. 25 ch. 2.2.2. Cf. à ce propos KÄLIN, WALTER/LOCHER, RETO, Anerkennung, loc. cit. (note 3), p. 6 sq.; SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, Analyse du droit au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme, thèse, Genève/Zurich/Bâle 2007, p. 173 sq.

⁹ RS 0.441.2. Pour plus de détails, voir: KÄLIN, WALTER/LOCHER, RETO, Anerkennung, (note 3), p. 10 sq. Ainsi que, concernant la langue yéniche: ROTH, HANSJÖRG, Jenisches Wörterbuch, aus der Sprachschatz Jenischer in der Schweiz, Frauenfeld 2001.

¹⁰ Dans son 1^{er} rapport de la Gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre de 1999 le yéniche et le yiddish étaient considérés comme de simples langues de «minorités culturelles» (1^{er} rapport de la Suisse de 1999, p. 11), suivant les recommandations du Comité d'experts depuis 2001, la Confédération a également inclus une politique linguistique en faveur du yéniche (cf. 2^e rapport de la Suisse de 2002, p. 12 sq. et 36 sq.; 4. rapport de la Suisse de 2009, p. 27 sq.; et dans certains points du 5^e rapport de la Suisse de 2012, en particulier p. 20-26; voir: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional--und-minderheitensprachen.html>).

¹¹ BORGHI, MARCO/PREVITALLI, ADRIANO, Droit suisse des langues, dans: BERNHARD EHRENZELLER (Hrsg.), Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IX, Basel 2018, p. 783 sq., n° 254 sq.; voir CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, Rapport 2001, ECRML (2001) 7, ch. 17-20.

¹² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, ratifiée par la Suisse le 28 novembre 1974 (RS 0.101).

leur statut en tant que membres d'un groupe social particulier, en l'occurrence de la **minorité** ethnico-culturelle des Roms, doivent être (**également**) **pris en compte**, ce qui va au-delà de la violation des droits dans un cas particulier¹³. En ce qui concerne les minorités rom, sinti, gens du voyage et apparentés, la CEDH a statué, dans l'arrêt de la Grande Chambre (GC) du 13 novembre 2007 dans l'affaire *D.H. et al. c. République tchèque*, que :

«Il ressort enfin de la jurisprudence de la Cour que la vulnérabilité des Roms/Tsiganes implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (*Chapman c. Royaume-Uni* [GC], no 27238/95, § 96, CEDH 2001-I; *Connors c. Royaume-Uni*, no 66746/01, § 84, 27 mai 2004). Dans l'affaire *Chapman précitée* (§§ 93-94), la Cour a également observé qu'un consensus international se faisait jour au sein des Etats contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie, et ce non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble.»¹⁴

ii. Selon art. 27 Pacte II de l'ONU

L'opinion européenne selon laquelle les communautés riches en traditions des Roms et apparentés, avec leurs formes de vie particulières, sont des minorités **particulièrement vulnérables**, est étayée au niveau **international** surtout par la pratique concernant l'article 27 du Pacte II¹⁵ des Nations Unies (ONU)¹⁶. Ainsi, le Comité des droits de l'homme de l'ONU soulignait-il par exemple, en 1994, dans les *Concluding Observations* de son *General Comment No. 23* concernant la Slovaquie¹⁷,

[...] that the State party singles out Italians and Hungarians for special protection minorities, including the right to political representation. Gypsies are also granted certain special protection as a minority. When this protection is welcome, all minorities are entitled to protection of their rights

¹³ Cf. CourEDH, arrêt du 16 mars 2010 (GC), *Orsus c. Croatie*, no. 15766/02, ch. 147; arrêt du 12 mars 2012 (GC), *Aksu c. Turquie*, no. 4149/04 et 41029/04, ch. 53. Pour plus de détails, voir: REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, Fifth Edition, London 2015, p. 663 sq., para 56-03.

¹⁴ CourEDH, arrêt du 13 novembre 2007 (GC), *D.H. et autres c. la République tchèque*, no. 57325/00, ch. 181; par ailleurs CourEDH, arrêt du 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, no. 27013/07, § 148. Cf. SCHABAS, WILLIAM A., The European Convention on Human Rights, A Commentary, Oxford 2015, p. 682.

¹⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, ratifié par la Suisse le 18 juin 1992, RS 0.103.2.

¹⁶ JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, loc. cit. (note 4), art. 27 para 24.11., p. 835 sq.

¹⁷ Doc. ONU CCPR/C/79/Add.40 (1994); Voir plus d'informations sur les *Concluding Observations* adressées à l'Estonie et à la Russie par JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, loc. cit. (note 4), art. 27 para 24.11, p. 835 sq.

under article 27. Immigrant Communities constituting minorities under the meaning of article 27 are entitled to benefit of that article.

Et dans ses *Concluding Observations* concernant l'Irlande¹⁸, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a également noté en 2008 que

«The Committee is concerned that the State party does not intend to recognize the Traveller community as an ethnic minority. It is furthermore concerned that members of the Traveller community were not represented in the High Level Group on Traveller issues [...] It should [...] amend its legislation to meet specific accommodation requirements of Traveller families.»

Il convient de noter que, dès 2002, l'Office fédéral de la justice disait que les gens du voyage en Suisse « peuvent [...] être considérés comme minorité ethnique et culturelle au sens de l'article 27 du Pacte II de l'ONU ».¹⁹ La reconnaissance en tant que minorité implique que les États ne peuvent restreindre arbitrairement la définition d'une minorité particulière et qu'ils ne peuvent définir qui est ou non membre de cette minorité car l'article 27 du Pacte II de l'ONU donne le **droit aux « membres d'une minorité »**, de « vivre selon leur propre culture, de reconnaître et de pratiquer leur propre religion et de se servir de leur propre langue ».²⁰

iii. Selon la Convention Cadre pour la protection des minorités nationales

L'instrument de droit international le plus important pour les gens du voyage en Suisse est la **Convention-cadre de 1995 pour la protection des minorités nationales** (C-c). Grâce notamment au système de surveillance européen, celle-ci a amené la Suisse à s'intéresser, plus encore que sur base de son droit constitutionnel (article 116 aCst. et article 4 Cst. actuel) aux « **minorités constitutives de l'État** » de la Suisse italienne et romanche et à se mettre à sou-

¹⁸ Doc. ONU CCPR/C/IRL/CO/3 (2008).

¹⁹ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ/OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte Minderheit vom 27. März 2002/Avis de droit sur le statut juridique des gens du voyage en Suisse eu égard à leur qualité de minorité nationale reconnue du 27 mars 2002, JAAC/VPB 66.50. ch. 2.1.2; également MALINVERNI, GIORGIO, La Suisse et la protection des minorités (art. 27 Pacte II), dans: WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1997, p. 244.

²⁰ Cf. Comité des droits de l'homme de l'ONU, affaire *Lovelace c. Canada* (24/77). Pour plus de détails, voir: JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, loc. cit. (note 4), art. 27 para 24.12, p. 837 sq.

tenir les très petites minorités de la communauté religieuse et linguistique juive et des Yé-niches.²¹ En principe, la C-c protège les minorités nationales, mais la pratique des États concernant la C-c a établi qu'il existe un certain nombre de dispositions de la C-c qui reconnaissent la nécessité d'une protection et d'un soutien, par exemple contre les discriminations, ou du travail médiatique ou de l'accès à l'éducation²² à toutes les personnes se trouvant sur le territoire d'un État contractant et qui, bien qu'elles ne fassent pas partie de la minorité nationale font cependant partie du même type de minorité dans l'espace européen. La C-c impose dès lors aux États contractants un ensemble d'exigences et la convention stipule que des **droits spécifiques** des membres des minorités nationales découlent de ces exigences²³ :

Art. 3 C-c

¹ *Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.*

² *Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.*

Ce faisant, la C-c confirme qu'il existe des devoirs de prestations et de soutien particuliers pour les minorités et leurs membres, qui découlent de la protection des droits de l'homme et qui doivent être développés plus en détail dans le cadre de la LSCN contestée. Toutefois, dans son arrêt ATF 138 I 205, consid. 5.2, p. 211 sq., le Tribunal fédéral a retenu que : «*La Convention ne contient pas de disposition directement applicable* » (et renvoie à la doctrine plus ancienne²⁴). Cette constatation est sans doute **trop générale**. Certes, les articles 4 à 6 et 12 à 18 ont un caractère essentiellement programmatique ; mais même les articles 3 et 7 à 11 susmentionnés, qui concrétisent d'emblée les droits de l'homme européens conformément aux dispositions directement applicables de la CEDH, droits qui sont suffisamment définis et

²¹ Cf. ANGST, DORIS/DIETIKER DANIEL, dans: HOFMANN, RAINER/ANGST, DORIS/LANTSCHER, EMMA/RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten*, loc. cit. (note 6), *Landesbericht Schweiz*, p. 121 sq.

²² CONSEIL DE L'EUROPE, *La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités*, Commentaire thématique no 4: Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strassbourg, 27 avril 2016, *Partie V: Les droits de la Convention-cadre applicables à toutes les personnes*, ch. 50 sq., p. 20 sq.

²³ HOFMANN, RAINER, dans: HOFMANN, RAINER/ANGST, DORIS/LANTSCHER, EMMA/RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, loc. cit. (note 6), p. 72 n° 17/18.

²⁴ L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE a adopté ce point de vue: OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, *Avis de droit du mars 2016*, JAAC/VPB, 2017.2, p. 32/33, ch. 3.3.

clairs, qui contiennent des droits des membres des minorités et qui sont facilement **justiciables** par les tribunaux qui les appliquent.²⁵

c. Droits fondamentaux pour les gens du voyage

Les membres d'une communauté faisant partie des minorités yéniche, rom/manouche et sinti jouissent, notamment en tant que gens du voyage (« communauté de nomades »), bien évidemment des **droits fondamentaux prévus par la Constitution fédérale**²⁶ pour ce qui les concerne, en application des lois sur les droits fondamentaux et sur les droits de l'homme. Il s'agit, par exemple, du droit au respect et à la protection de la dignité humaine (art. 7 Cst.), des droits à la liberté individuelle, en particulier à l'intégrité physique et mentale et à la liberté de circulation (art. 10 al. 2 Cst.), de la protection de la vie familiale, en particulier du logement, ainsi que de l'autodétermination informationnelle conformément à l'art. 13 Cst., de la liberté de réunion (art. 22 Cst.) et bien sûr de la protection de la propriété (art. 26 Cst.) et de la liberté économique (art. 27 Cst.). En outre, il existe des **droits sociaux fondamentaux individuels**, tels que le droit à l'aide en situation de détresse (art. 12 Cst.), le droit des enfants de fréquenter gratuitement une école publique non confessionnelle (art. 19 Cst.) ou les droits sociaux résultant d'une discrimination déraisonnable (par exemple pour des raisons d'indigence) conformément à la pratique judiciaire concernant l'art. 8 al. 2 Cst.²⁷, qui peuvent concerner les gens du voyage outre la discrimination qui les touche à cause de leur mode de vie déterminé ethnico-culturellement.²⁸ Ces garanties concernant les droits fondamentaux vont en fait de soi. Il convient cependant d'expliquer que la protection de la

²⁵ Par exemple: ZIEGLER, ANDREAS R., Einführung ins Völkerrecht, 3. Aufl., Bern 2015, n° 274/5; SCHWEIZER, RAINER J., Die schweizerischen Gerichte und das europäische Recht, dans ZSR NF 112 (1993), p. 623/24.

²⁶ Comme ici: OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB 2/2017.2, p. 36 sq., ch. 4.3; Näheres zudem bei SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, loc. cit. (note 8), notamment p. 325 sq., p. 362 sq., p. 438/9.

²⁷ Cf. l'arrêt jurisprudentiel ATF 135 I 49 consid. 6.3, p. 60/1 [X.]. Pour plus de détails, voir: SCHWEIZER, RAINER J., dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, art. 8 n° 49 sq., **notamment** 71 sq. et 74 sq., et: introduction à la constitution sociale, n° 46, avec référence, par analogie ATF 135 I 49 consid. 4.4 et 5, p. 55 sq.; ATF 139 I 169 consid. 7.2.4 et 7.3, p. 175 sq.; ATF 139 II 289 consid. 4.4.1, p. 301 sq.; pour plus de détails, voir: CHATTON, GREGOR T., La justiciabilité indirecte des droits sociaux de l'homme: une protection prétorienne par ricochet; dans: id. (édit.), Aspects de la justiciabilité des droits sociaux de l'homme, Cinq variations autour d'un thème méconnu, Berne 2012, p. 354 sq., en particulier 370 sq.

²⁸ Voir sur la **discrimination multiple** notamment KLEBER ELEONOR, La discrimination multiple. Etude de droit international, suisse et européen, thèse Fribourg, Genève/Zurich/Bâle 2015, notamment p. 216 - 220; sur les différents aspects de la discrimination à l'encontre des voyageurs en raison de leur mode de vie, de leur culture ou de leur origine, voir en profondeur: SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des tziganes en Suisse, loc. cit. (note 8), p. 282 - 319. et plus bas sous n. 40.

vie familiale peut recouvrir un large éventail de parents, à condition qu'il s'agisse de relations intenses et réelles, telles que les cultivent justement les gens du voyage.²⁹ Il faut ici préciser que l'étendue de l'**habitation** protégée ne se limite pas à des bâtiments ou à des parties de bâtiments, mais concerne aussi les caravanes résidentielles, les tentes de camping ou les bateaux-maisons, dans la mesure où ceux-ci sont aptes à créer une sphère privée et sont utilisés pendant un certain temps pour abriter la vie de famille.³⁰

d. Principe d'égalité de traitement entre les nationaux et les étrangers

Même si la C-c ne constitue en principe qu'un instrument de protection comprenant des droits pour les minorités nationales (voir cependant la pratique étatique susmentionnée), ce serait **une erreur de ne pas tenir compte** du fait que les nomades nationaux et étrangers doivent en principe être traités sur un pied d'égalité. Bien entendu, sous réserve de l'accord de libre circulation avec l'Union européenne et ses États membres (ALCP)³¹ et des règles en matière de visas prévues par la loi Schengen³², la Suisse détermine en principe de son propre chef quels étrangers peuvent séjourner dans le pays en tant que touristes, retraités, employés

²⁹ ATF 135 I 143 consid. 3.1, p. 148; ATF 120 Ib 257 consid. 1d, p. 261; ATF 115 Ib 1 consid. 1d, p. 4; CourEDH, arrêt du 24. Avril 1996, *Boughani c. France*, no. 22070/93, § 35; BREITENMOSE, STEPHAN, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 13 n° 34.

³⁰ Ainsi, en ce qui concerne les caravanes utilisées par les Roms et les Sinti : CourEDH, arrêt du 25 septembre 1996, *Buckley c. le Royaume-Uni*, no. 20348/92, §§ 54 sq.; CourEDH, arrêt du 18 janvier 2001, *Beard c. le Royaume-Uni*, no. 24882/94, ch. 84; CourEDH, arrêt du 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, no. 27013/07, § 141; GRABENWARTER, CHRISTOPH/PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., München/Basel/Wien 2016, § 22 n° 22, p. 292/3; MAHON, PASCAL, Droit constitutionnel, Volume II: Droits fondamentaux, 3ième éd., Bâle 2015, p. 114: «Par domicile, on entend le lieu d'habitation ..., mais aussi tout espace 'privé, même ouvert, ...»; BREITENMOSE, STEPHAN, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 13 n° 61, avec d'autres indices KLEY, ANDREAS, Unverletzlichkeit der Wohnung, dans: MERTEN DETLEF/PAPIER, HANS-JÜRGEN (HRSG.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII/2 Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, § 217 n° 6/7, p. 353/54.

³¹ Accord entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, conclu le 21 juin 1999 (ALCPP; RS 142.112.681) avec de nombreuses dispositions d'exécution. Pour plus de détails, voir: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR/CSDH), Handbuch Migrationsrecht Schweiz, Europa- und bundesrechtliche Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts, Bern 2015, notamment p. 32 sq.; BREITENMOSE, STEPHAN/WEYENETH, ROBERT, Europarecht, Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz – EU, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen/Wien 2017. n° 678 sq. et p. 203 sq.

³² Voir aussi: Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en oeuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (avec annexes et acte final, RS 0.361.31), appendice A partie 3 concernant les dispositions relatives aux visas communautaires, et aussi l'échange de notes du 30 juin 2008 entre la Suisse et la Communauté européenne concernant l'adoption du règlement (CE) n° 380/2008 modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers. (Poursuite du développement de l'acquis de Schengen, RS 0.362.380.042).

ou travailleurs indépendants.³³ Cependant, dès que des nomades étrangers, par exemple selon l'ALCPP, résident en Suisse de manière licite, ils jouissent de la protection des droits fondamentaux inscrits dans la Cst. et dans les constitutions cantonales³⁴, **au même titre** que les nomades suisses, conformément au principe de l'égalité des droits énoncé à l'art. 8 al.1 Cst.³⁵. Bien entendu, la Confédération et les cantons peuvent édicter des réglementations différenciées entre nationaux et étrangers ou prévoir des pratiques administratives différenciées dans le cadre du droit applicable, mais ces différenciations doivent pouvoir être justifiées objectivement et doivent en tout état de cause **être proportionnées à l'individu**.³⁶ Mais en tout cas, il convient de noter que la Constitution fédérale ainsi que la pleine protection des droits de l'homme en vertu du droit international et l'accord de libre circulation entre la Suisse et l'UE interdisent toute **discrimination** fondée sur la nationalité³⁷ et, plus encore, considèrent qu'une discrimination dégradante fondée sur l'origine est inadmissible dès lors que seules des caractéristiques nationales, culturelles et/ou ethniques sont mises en avant.³⁸ Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CDHNU) a également confirmé la protection des minorités immigrées en vertu de l'article 27 du Pacte II de l'ONU Pour les Roms et les Sintis.³⁹ Une inégalité de traitement entre les groupes de nomades nationaux et étrangers doit être d'autant mieux justifiée, qu'il faut dans leur cas être particulièrement

³³ Cf. UEBERSAX, PETER, dans: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, art. 121a, n° 11 sq.

³⁴ Dans la mesure où ces constitutions ne s'adressent pas explicitement aux seuls citoyens suisses, comme le fait par exemple l'art. 24 Cst. en matière de liberté d'établissement.

³⁵ C'est le cas depuis ATF 93 I 1 consid. 3, p. 3.

³⁶ Cf. SCHWEIZER, RAINER J., dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 8 al. 2 n° 54; ATF 143 V 114 consid. 5.3.2, p. 122 sq.; ATF 138 I 265 consid. 4.3, p. 168 sq.; ATF 131 II 393 consid. 7.2, p. 406; et CourEDH, arrêt du 12 avril 2006, *Stec et autres c. le Royaume-Uni*, no. 65731/01 et 65900/01, § 51.

³⁷ En ce qui concerne l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité, voir p. ex.: CourEDH, arrêt du 22 mars 2012, *Rangelov c. Allemagne*, no. 5123/07, § 87 (= NJW 2013, 2095); CourEDH, arrêt du 16 septembre 1996, *Gaygusuz c. Autriche*, no. 17371/90, §§ 45 et 50; HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding observations on the fourth periodic report of the USA*, du 23 avril 2014, CPR/C/USA/CO/4, § 24 (a); HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding observations on the seventh periodic report of the UK*, du 17 août 2015, CCPR/C/GBR/CO/7, § 24 (a). Le Tribunal fédéral confirme également que, dans divers domaines, des distinctions entre nationaux et étrangers sont nécessaires et peuvent être justifiées en vertu des droits fondamentaux et des droits de l'homme (par exemple ATF 141 V 114 consid. 5.3.2.2.1/2, 122 sq.), mais souligne, dans le même temps, que les dispositions établies à l'égard des étrangers dans une perspective xénophobe constituent une discrimination inadmissible en vertu de l'art. 8, para. 2, Cst. (ATF 129 I 127 consid. 2.3, 227 sq.; ATF 129 I 392 consid. 3, 396 et suivants; TF, 6B_722/2013, 14.1.2014, consid. 3.5). Sur l'interdiction de la discrimination selon la FZA, voir KAHIL-WOLFF, BETTINA, Droit social européen. Union européenne et pays associés, Genève/Zurich/Bâle 2017, p. 546 sq.

³⁸ WALDMANN, BERNHARD, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Habil., Bern 2003, p. 579 sq.; ATF 129 I 392, consid. 3.2.2, p. 398.

³⁹ Cf. ci-dessus n. 17.

attentif à ce qu'ils ne fassent pas l'objet de discriminations **en raison précisément de leur mode de vie en tant que gens du voyage et de communautés d'habitation.**⁴⁰

II. Critique concernant la LSCN

1. Les conditions réelles

Selon son article premier, la LSCN a pour objet, dans le « *respect des intérêts de la population sédentaire* » et du « *mode de vie des communautés nomades* », « **de gérer le séjour et le transit de ces derniers** ». La question est de savoir si le canton de Neuchâtel doit faire face à de telles missions publiques. En ce qui concerne la LSCN, il est important de savoir qu'actuellement, au printemps 2018, il n'y a plus qu'**un seul lieu de séjour temporaire** pour les gens du voyage dans le canton de Neuchâtel, une *aire de transit* pour les nomades étrangers, à Pré Ragel. Celle-ci a été fermée en 2016 et n'est aujourd'hui ouverte que pour quelques mois à la fois ; cet endroit n'est équipé que d'une cabine de toilette "TOI-TOI", mais il n'y a pas d'eau courante, pas de douche, pas de W.C. ni d'électricité.⁴¹ Une seule nouvelle *aire de séjour* supplémentaire est **prévue**, mais elle sera exclusivement réservée aux nomades suisses (cf. art. 17 LSCN) ; il n'est cependant pas encore possible de l'installer, notamment parce qu'une variété rare et protégée de vipères vit dans la région.⁴² Pour les nomades suisses, au moins une « *aire de passage* » provisoire sera disponible à partir de 2018. Le nombre d'aires n'est pas aussi réduit dans tous les cantons ; les cantons de Berne, d'Argovie et des Grisons en offrent davantage. Pourtant le canton de Neuchâtel compte un grand nombre d'étrangers intéressés, notamment de France et d'Espagne, qui souhaitent trouver au moins une « *aire de tran-*

⁴⁰ La discrimination réside notamment dans le fait que la caractéristique du mode de vie du voyageur est liée à l'identité personnelle " que l'individu a acquise par son mode de vie et dont l'abandon n'est pas possible ou pas tolérable ", selon BERNHARD WALDMANN, dans: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, loc. cit. (note 33), art. 8 n° 78. Sur l'interdiction de la discrimination à l'égard des voyageurs, voir notamment BUNDESAMT FÜR JUSTIZ/OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte Minderheit vom 27. März 2002/Avis de droit sur le statut juridique des gens du voyage en Suisse eu égard à leur qualité de minorité nationale reconnue du 27 mars 2002, JAAC/VPB 66.50; ATF 138 II 205 consid. 5.4 et 5.5, p. 213 sq.; PULVER BERNHARD, L'interdiction de discrimination, thèse, Basel 2003, n° 346 sq.; WALDMANN, BERNHARD, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV, loc. cit., (note 38), p. 633 sq.; GRISEL ETIENNE, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 19 avril 1999, 2^e éd., Bern 2009, p. 96 sq.

⁴¹ SOCIETY FOR THREATENED PEOPLES SWITZERLAND (STP), Alternative report on the fourth reporting cycle of Switzerland on the implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, The situation of Yenish, Sinti and Roma communities, Ostermundigen April 2017, p. 21. La question de savoir si ce lieu répond aux exigences minimales de la dignité humaine pour un lieu de résidence et de logement est discutable; cf. *mutatis mutandis* par exemple CourEDH, arrêt du 4 octobre 2016, *Jihana ALI c. la Suisse et l'Italie*, no. 30474/14.

⁴² Voir: www.tdg.news.ch.

sit » ou « aire de passage » (au sens des art. 16-19 LSCN). Cependant, le Gouvernement cantonal n'a eu que des réactions négatives face aux stationnements illicites des gens du voyage après la fermeture du seul site de transit, sans rechercher suffisamment les causes ni offrir des solutions alternatives.⁴³

Dans son « *Alternative Report* » au Conseil de l'Europe sur la situation des communautés de Yéniches, de Sintis et de Roms en Suisse en 2017, la SOCIÉTÉ POUR LES PEUPLES MENACÉS DE LA SUISSE a constaté qu'il n'existe pour l'ensemble de la Suisse, à la lumière de la C-c et selon le dernier recensement de 2015, que **15 aires permanentes**, pour un besoin de 40 aires, et seulement **25 aires de transit** pour un besoin de 80 (sachant qu'il y avait encore 51 aires de passage en 2000).⁴⁴

Dans son récent « **Quatrième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales** » de février 2017, le CONSEIL FÉDÉRAL n'a nullement enjolivé la situation actuelle pour ce qui est des aires de stationnement, de passage et de transit : il y montre combien d'aires ont été supprimées depuis 2015 et qu'on aménage presque plus que des aires provisoires. En résumé, il dresse ce constat alarmant : « *Le nombre d'aires disponibles dans les camps de passage ne suffit plus que pour un tiers (environ 35%) des nomades suisses* » et « *le nombre d'emplacements ne suffit plus que pour environ 50% des gens du voyage suisses* ».

Il y est aussi clairement indiqué que : « *Les raisons de ce déclin sont multiples, tels que les conflits d'usage (les autorités veulent une attribution différente des lieux pour en faire par exemple des terrains de sport, de parking, etc.) ou des infrastructures insuffisantes qui réduisent l'attractivité des sites* ». Autrement dit, il apparaît clairement que les cantons et les communes sont prêts à presque tout faire et à presque tout financer pour n'importe quelle discipline sportive ou pour les automobilistes ou pour certaines entreprises qui offrent une contribution fiscale intéressante, mais pas pour le petit groupe des gens du voyage suisses. Il faut aussi tenir compte du fait que la C-c ne couvre en principe que la minorité des Yéniches, des Sintis et des Roms nationaux, c.-à-d. les gens du voyage suisses. Le rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre de la C-c ne commente pas la situation des gens du voyage étrangers venant

⁴³ Cf. CONSEIL D'ÉTAT, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de LSCB, du 6 novembre 2017 (no. 17.034) : « *Une quinzaine de convois a été dénombrée au total sur le territoire neuchâtelais, mais exclusivement au Val-de-Ruz et sur le Littoral. L'absence d'un site provisoire n'a pas dissuadé les membres de la communauté itinérante européenne de transiter par notre canton. Ils ont ainsi occupé à plusieurs reprises des parcelles sans requérir l'autorisation des propriétaires fonciers. Ce constat relève l'existence de carences légales qui ne permettent pas aux autorités d'intervenir rapidement pour libérer le terrain occupé sans droit.* »

⁴⁴ SOCIETY FOR THREATENED PEOPLES SWITZERLAND (STP), *Alternative report on the implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, loc. cit. (note 34), p. 19. Le "Standbericht" de la Fondation "Zukunft Schweizer Fahrende" n'énumère cependant que 31 "aires de passage" (p. 48) et 4 (!) "aires de transit" (p. 46) en 2015: <http://www.stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/sites/stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/files/docs/fahrende_standbericht2015_161213.pdf>

en Suisse, raison pour laquelle le Rapport du Conseil fédéral n'aborde pas la situation des gens du voyage étrangers qui viennent en Suisse, bien que la majorité d'entre eux viennent de l'UE et peuvent transiter légalement par la Suisse ou même résider et travailler légalement en Suisse. La situation des gens du voyage nationaux décrite dans le Rapport du Conseil fédéral sur la situation des nomades suisses est déjà très préoccupante. Elle le serait plus encore si le rapport tenait également compte des gens du voyage étrangers. Les conclusions de ce rapport, qui se basent sur des faits réels mais qui justement ne concernent que les gens du voyage de nationalité suisse, montrent à quel point **l'objectif de la LSCN est illusoire** : il n'y pratiquement rien que l'on puisse gérer pour le séjour des gens du voyage dans le canton de Neuchâtel.

2. Un devoir pour la Confédération et les Cantons en vertu du droit international

Le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe a déjà exhorté à deux reprises la Suisse à remplir ses obligations en vertu du droit international à l'égard des gens du voyage en matière de lieux de stationnement. Ainsi écrivait-il, dans sa **Résolution ResCMN(2003)13** du 11 décembre 2003 :⁴⁵

« La Suisse a fait des efforts particulièrement louables, dans de nombreux domaines, à l'égard de ses minorités linguistiques des progrès restent à faire pour permettre aux gens du voyage de développer les éléments essentiels de leur identité. Pour remédier aux principales difficultés auxquelles ces personnes sont confrontées, en particulier le manque d'aires de stationnement et de transit, les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires, notamment d'ordre législatif. De plus, les mécanismes de participation des gens du voyage devraient être renforcés. »

Dans la Résolution du Comité des ministres ResCMN(2014)6 du 28 mai 2014⁴⁶ on lit pourtant :

b) Sujets de préoccupation

La situation générale des Gens du voyage reste un sujet de vive préoccupation, car le problème du manque d'aires de stationnement et de transit n'a été atténué qu'en partie en l'espace de dix ans. Le nombre d'aires de stationnement n'a pas sensiblement augmenté et, en ce qui concerne les aires de transit, la situation s'est encore dégradée.

Il est fait état d'attitudes généralement discriminatoires, y compris de cas d'intolérance à l'égard de certains groupes, et la fréquence des manifestations publiques d'intolérance de certains partis politiques et sur internet a augmenté à la suite des résultats de l'initiative populaire de 2009 sur l'interdiction de la construction de minarets.

⁴⁵ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de561.

⁴⁶ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5d6f.

La mise en œuvre de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC) fait encore problème pour le personnel italien et romanche de l'administration, qui demeure sous-représenté au niveau des postes de cadres.

Seuls très peu de cas de discrimination sont signalés, ce qui témoigne d'un manque de connaissance des citoyens suisses de la législation applicable et des voies de recours existantes. Une loi générale contre la discrimination s'impose.

Les moyens financiers et le personnel de la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » ne sont toujours pas suffisants pour apporter des solutions au problème des aires de stationnement et de transit.

Il n'existe pas, au niveau intercantonal, de mécanisme efficace de consultation des Gens du voyage, et les consultations menées à ce même niveau sont insuffisantes pour que les préoccupations des Gens du voyage soient portées à l'attention des diverses autorités locales traitant des questions concernant ces personnes. L'acceptation par la société du mode de vie des Gens du voyage pourrait être améliorée. De plus, la scolarité des enfants appartenant à la communauté des Gens du voyage ayant gardé un mode de vie itinérant ne semble pas correctement assurée lorsque ces enfants voyagent avec leurs parents.

2. Adopte les recommandations suivantes à l'égard de la Suisse :

Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées dans les chapitres I et II de l'avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Questions nécessitant une action immédiate :

- *le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à redoubler d'efforts pour remédier au plus vite au manque sévère d'aires de stationnement et de transit pour les Gens du voyage. Des mesures résolues doivent être prises pour encourager vivement tous les acteurs fédéraux, cantonaux et communaux à tenir compte de l'importance et de la nécessité de traiter les problèmes des Gens du voyage dans le cadre des plans d'aménagement du territoire. En outre, les aires défectueuses doivent être assainies et des actions de sensibilisation doivent être menées auprès des communes, du grand public et des propriétaires de terrains privés pour faciliter les haltes spontanées ; [...] »*

En vertu de l'art. 5 al. 4 Cst., « **la Confédération et les cantons** » sont tenus de respecter le droit international.⁴⁷ Le gouvernement du canton de Neuchâtel ne peut certainement pas affirmer qu'il n'était pas au courant⁴⁸ de ces demandes pressantes du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe et de son obligation de mettre en œuvre la C-c. Quiconque traite en sa qualité de pouvoir public des minorités yéniche, rom et sinti connaît ou devrait connaître les exigences et la pratique européenne découlant de la C-c.

⁴⁷ Cf., concernant les cantons en tant que destinataires de ce commandement central de l'État de droit Suisse: TSCHUMI, TOBIAS/SCHINDLER, BENJAMIN, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 5 n° 64.

⁴⁸ Dans l'introduction de la LSCN, il est fait référence, à juste titre, à la C-c.

3. Prescriptions du Tribunal fédéral

Dans sa recherche d'une solution concernant les aires de stationnement et d'arrêt pour les gens du voyage nationaux et étrangers, le canton doit également se conformer aux prescriptions spécifiques du Tribunal fédéral.⁴⁹ Dans son arrêt de référence ATF 129 II 321 [Bittel], le Tribunal fédéral a jugé que la planification de zones d'utilisation spéciale destinées à recevoir les aires de stationnement et d'arrêt des gens du voyage requiert une clarification quant à leur caractère approprié ; une simple dérogation a en tout cas été jugée insuffisante.⁵⁰ Nonobstant, la Tribunal fédéral a souligné ce qui suit :

*« Comme cela vient d'être exposé (consid. 3.3), le projet du recourant est trop important pour qu'une simple dérogation puisse entrer en considération. Cela étant, comme les autorités compétentes ont une "obligation d'aménager" (cf. art. 2 LAT) en matière de places de stationnement pour les gens du voyage suisses, on ne voit pas pourquoi les prescriptions de l'art. 8 CEDH ou des normes constitutionnelles correspondantes (notamment l'art. 13 al. 1 Cst.) ne pourraient pas être concrétisées au moyen de mesures de planification. Le recourant évoque les difficultés à mettre véritablement en oeuvre ces mesures; il n'y a cependant aucun motif de considérer - notamment en l'absence d'une démonstration, par le recourant, de leur caractère impraticable dans la région en cause - que ces démarches seraient systématiquement vouées à l'échec sur le territoire national ».*⁵¹

4. Quid de droit au logement et du droit à la protection de la vie familiale dans une habitation mobile?

Bien sûr, les gens du voyage ne peuvent pas sans plus requérir auprès du canton ou des communes la mise à disposition d'un emplacement dans le but de séjourner temporairement ou pour plus longtemps, du chef de leur droit au respect de la vie privée et familiale. Il n'en reste pas moins que **des revendications existent, qui seraient exigibles en justice dans certaines conditions**. Un tel droit découle du droit à l'assistance en situation de détresse en vertu de l'art. 12 de la Constitution fédérale et, plus concrètement, de l'article 13

⁴⁹ Néanmoins, le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de LSCB, du 6 novembre 2017 (No 17.034), loc. cit. (note 43), ne mentionne pas les arrêts décisifs du TF.

⁵⁰ ATF 129 II 321 consid. 3.3 et 3.4, p. 328 sq. [Bittel]; cf. SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, loc. cit. (note 8), p. 177 et 418 sq.

⁵¹ ATF 129 II 321 consid. 3.4, p. 329. Cf. sur cet arrêt de référence : OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB, 2017.2, p. 42 sq., ch. 5.2.3, qui nécessite toutefois une révision de la loi sur l'aménagement du territoire (ch. 5.2.4). Cf. aussi HANGARTNER, YVO, , remarques sur ATF 129 II 321, AJP/PJA 2003, 1466-1467; BOVAY, BENOÎT, Les places pour les gens du voyage: plan d'affectation ou autorisation de construire dérogatoire?, BR/DC 2003 p. 95-98; KIENER, REGINA/KUHN, MATHIAS, Die bau- und planungsrechtliche Behandlung von Kultusbauten im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, ZBl 2003 p. 617-645, 619; PERREN, PETER „Zwischen Stuhl und Bank?“ - Die Zonenkonformität ausgewählter Nutzungsarten, KPG-Bulletin 2004 (1/04) p. 16-29, 26 (KPG/GAC = Kantonale Planungsgruppe Bern/Groupe d'aménagement cantonal de Berne); SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, loc. cit. (note 8), p. 407 sq.

de la Constitution du Canton de Neuchâtel Cst. NE)⁵² « **Art 13** Droit à des conditions minimales d'existence : Toute personne dans le besoin a droit à un logis, aux soins médicaux nécessaires et aux moyens indispensables au maintien de sa dignité. ». Toute personne dans le besoin⁵³ a donc droit, entre autres, à un "abri"⁵⁴. Il ne fait aucun doute que ceci implique que des gens du voyage en détresse doivent se voir offrir **un emplacement approprié**.

Il n'est pas possible de déterminer de manière générale les conditions requises pour une aide, fût-elle transitoire. Cependant, le droit à l'aide en situation de détresse en matière de logement est déterminé par les conditions de vie réelles et actuelles des personnes concernées et doit **tenir compte de leurs besoins fondamentaux**.⁵⁵ Dans tous les cas, l'approvisionnement suffisant en eau potable, une source d'énergie pour la cuisson et l'éclairage ainsi que des installations sanitaires sont indispensables.⁵⁶

La garantie de l'**art. 13 al. 1 et de l'art. 8 CEDH** relatifs à la **protection de la vie privée et familiale et du "domicile"**, qui rend cette vie possible, n'entraîne pas en principe un droit aux prestations. Toutefois, dans sa jurisprudence relative à l'article 8 CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) s'est penchée à plusieurs reprises sur la **situation du logement des "gens de voyage"** : si cette situation est misérable et qu'elle a été longtemps négligée par les autorités, les États signataires sont tenus de corriger ces situations inhumaines et les Roms et les Sintis ont droit à ce qu'il y soit remédié.⁵⁷ Il y a également une

⁵² Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (RSNE 101; Cst. NE).

⁵³ Concernant la situation de détresse d'une personne: ATF 138 V 310 consid. 2.1, p. 313.

⁵⁴ ATF 142 I 1 consid. 7.2.1, p. 6; ATF 139 I 272 consid. 3.2, p. 276; ATF 138 V 320 consid. 2.1, p. 313, consid. 5.3, p. 317; ATF 137 V 143 consid. 3.7.1, p. 149; MÜLLER, LUCIEN, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 13 n° 15 sq.; RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016, n° 3455.

⁵⁵ TF arrêt du 4 août 2008, (C_347/2007 consid. 6.3; ATF 131 I 166 consid. 8.2, p. 182).

⁵⁶ MÜLLER, LUCIEN, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 13 n° 29; En ce qui concerne une possibilité de chauffage, voir aussi ATF 131 V 256 consid. 6.2, p. 262.

⁵⁷ Cf. par exemple CourEDH, arrêt du 12 juillet 2005, *Moldovan et autres c. Roumanie* (no. 2), §§ 107 sq. notamment § 109. "The Court concludes that the above hindrance and the repeated failure of the authorities to put a stop to breaches of the applicants' rights, amount to a serious violation of Article 8 of the Convention of a continuing nature. § 110. It furthermore considers that the applicants' living conditions in the last ten years, in particular the severely overcrowded and unsanitary environment and its detrimental effect on the applicants' health and well-being, combined with the length of the period during which the applicants have had to live in such conditions and the general attitude of the authorities, must have caused them considerable mental suffering, thus diminishing their human dignity and arousing in them such feelings as to cause humiliation and debasement." Cf. notamment CourEDH, arrêt du 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, no. 27013/07, §§ 79 -86 et § 148.

obligation de prestation envers les gens du voyage si une installation n'est pas adaptée au « *mode de vie tzigane* », alors qu'un autre endroit offre les conditions qui conviennent.⁵⁸

Enfin, la **protection des minorités en vertu du droit international** donne également droit à des services de protection par l'État dans des circonstances particulières. Ainsi, au § 7 de son *General Comment* 23 de 1994, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a retenu que les États doivent prendre des précautions ou accorder des droits afin de **préserver la culture des minorités**.⁵⁹ Ce point de vue international conduit à des obligations de **protection positives avec des prestations** au sens des droits sociaux fondamentaux qui découlent de la pratique de la Cour fédérale sur base d'une **discrimination inadmissible** de personnes selon l'art. 8 para. 2.⁶⁰

5. Le caractère de la LSCN

a. Une loi spéciale de police

Bien que la LSCN soit une loi qui veut aussi établir des lignes directrices en matière d'aménagement du territoire (cf. art. 2 let. b LSCN), il s'agit avant tout d'une loi dont l'objet, selon son article 1, est "*de gérer le séjour et le transit des communautés nomades*". A cet égard, la LSCN est d'abord et avant tout une **loi spéciale de police**. Compte tenu des obligations internationales et suisses envers les communautés de gens du voyage susmentionnées, cette loi ne comprend **ni mesures de soutien pour les minorités concernées ni aides sociales pour leurs membres**⁶¹. Par contre, elle prévoit toute une série de **contrôles de police** au sens

⁵⁸ REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, loc. cit. (note 13), § 56-004, p. 666. CourEDH, arrêt du 2 février 2006, *Codona c. le Royaume-Uni*, no. 485/05; aussi arrêt du TF du 22 novembre 2008, 8C_139/2008 consid. 9.2.

⁵⁹ Cf. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 General Comment 23: "§ 7. With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. 5/ The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them." (Mise en évidence seulement ici). Des activités sociales et surtout économiques spéciales peuvent également faire partie de la culture (cf. HRC Decision, *Kitok c. Suède*, 197/85 §§ 9.1 sq.). Pour plus d'informations, voir. JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, loc. cit. (note 4), art. 27 §§ 24.22 sq. p. 846 sq., et §§ 24.53 – 24.55, p. 865/66.

⁶⁰ Pour plus de détails, voir: SCHWEIZER, RAINER J. dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), Vorbemerkung zur Sozialverfassung, n° 45 avec d'autres indices; RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, loc. cit. (note 54), n° 3440.

⁶¹ Cependant les autorités atteignent souvent des mieux résultats en utilisant des mesures sociales au lieu de la répression; cf. MAGNIN, JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, thèse. (Luzern), Zürich/Basel/Genf 2017, p. 17.

des forces de l'ordre.⁶² ainsi que diverses sanctions et, en conséquence, elle établit également une série d'obligations pour les différents « *organes de contrôle* » (cf. art. 7, ainsi que sur leurs tâches, en particulier les art. 20, 22, 23, 25 et 29 et suivants). La préoccupation centrale de la LSCN est que les autorités puissent prendre des mesures contre le « *campement illicite* » (cf. art. 10), pour lequel l'instrument important de « *l'évacuation* » doit être utilisé (art. 24 - 28).

b. Pour éviter les séjours

L'objectif prioritaire de la LSCN n'est donc pas de remédier rapidement au manque d'espace dans le canton de Neuchâtel pour les gens du voyage. Ce n'est que dans la déclaration d'intention générale de l'art. 8 al. 1 que cette idée de remède est exprimée. Toutefois, les « *aires d'accueil* » ne sont traitées que comme l'objet des « *planifications* » (art. 10 let. a en liaison avec l'art. 11). À y voir de plus près, il est clair que selon la LSCN, les séjours des gens du voyage, en particulier des gens du voyage étrangers, doivent être **évités autant que possible**. Selon l'art. 5 al. 2, les aires doivent, dans la mesure du possible, être prévues et attribuées à l'**extérieur** du canton. Si nécessaire, des possibilités de stationnement et de séjour devraient être créées **de manière temporaire conformément à l'art. 8 al. 3, ou de manière provisoire conformément à l'art. 9 let. b et à l'art. 12 para. 3**. Les « *sites provisoires* » sont quant à eux soumis aux dispositions particulières et strictes des articles 12 et 13 LSCN. En outre, le gouvernement cantonal ou une autorité municipale peut prévoir dans le "contrat-cadre" **toute autre restriction** autrement quelconque à la résidence en vertu de l'art. 12 al. 2 let. g LSCN. Enfin, l'art. 21 al. 2 LSDN donne également aux différentes autorités le pouvoir discrétionnaire de limiter les séjours « *légaux* » en fonction de la durée, de la taille, des formes d'utilisation, etc. Cette politique, qui restreint toute possibilité de séjour, viole indirectement, pour les membres des communautés suisses, leur droit d'établissement selon l'art. 24 Cst. et elle constitue, pour les ressortissants de l'Union Européenne dans les communautés étrangères, une restriction difficilement justiciable de leurs droits selon ALCP (cf. I. 2. d).

⁶² Concernant le concept de sécurité et de gardiens de la paix, voir MAGNIN, JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, loc. cit. (note 61) p. 20 sq.; TIEFENTHAL, JÜRIG MARCEL, Kantonale Polizeihöhe, Eine systematische Darstellung des kantonalen Polizeirechts anhand des Schaffhauser Polizeigesetzes, Zürich 2016, art. 5, p. 158 sq.; WIEDERIN, EWALD, Sicherheitspolizeirecht, Wien/New York 1998, notamment p. 74 sq.; voir aussi l'art. 5 let. c de la Loi sur la police, du 4 novembre 2014 (RSNE 561.1).

c. La seule base: des dangers abstraits non définis par la loi

Cependant, les dispositions et limitations découlant de la loi de police concernant les gens du voyage qui souhaitent séjourner dans le canton de Neuchâtel partent d'un **danger seulement abstrait**. Il n'est pas du tout prouvé que tous les gens du voyage partent toujours sans payer et qu'ils quittent leurs aires en y laissant toujours de la saleté et des déchets. La LSCN ne spécifie nulle part les dangers particuliers de manière plus détaillée. Ce n'est que dans le cas des « *campements illicites* » que la LSCN semble concrétiser l'acceptation juridique du risque. Mais la définition du terme « *illicite* » au sens de l'article 10 reste quant à elle abstraite, notamment à la lumière de la liste (unilatérale) des intérêts publics prépondérants évoqués à l'article 15 (au bas point 7.b). Toutefois, ceci ne **justifie aucunement** toutes les obligations futures imposées aux gens du voyage et à leurs éventuels partenaires privés (voir à ce propose l'article 4 let. g LSCN). Tant dans l'aménagement du territoire que dans les mesures de police, le Tribunal fédéral exige que ces mesures fassent suite à la constatation de dangers pour autant que possible concrets, graves et imminents, en particulier lorsqu'il s'agit de restrictions à la **liberté de propriété** ou à la **liberté individuelle**. Cela présuppose que le législateur doit déterminer ou pré-formuler et définir au moins les caractéristiques de base de ces conditions de manière plus détaillée à l'attention des autorités compétentes (voir en matière d'aménagement du territoire : ATF 96 I 350 [Maschwanden], ATF 106 Ib 330 consid. 4, p. 333 [Röschenz/BL] ou arrêt ATF 2C_461/2011 du 9 nov. 2011, consid. 4.2 et 4.3 [Brienz/BE]⁶³ ; et en droit de police, l'arrêt de référence : ATF 136 I 87 consid. 3.1, p. 90/1 [Demokratische Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ)]).

Cependant, à notre avis, les articles 21, 22 al. 1 et 2, 23 al. 1 et 2, 23 al. 1 et 2, 24 ou 31 LSCN, par exemple, sont en défaut de concrétiser les conditions d'ordonnances et de mesures contraignantes, notamment en vue de la prévisibilité de l'action gouvernementale et de la proportionnalité des mesures.

⁶³ RIVA, ENRICO, dans: AEMISEGGER, HEINZ/MOOR, PIERRE/RUCH, ALEXANDER/TSCHANNEN, PIERRE (Hrsg.), *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, Zürich/Basel/Genf 2016, art. 5 al. 2 n° 217 sq., p. 198 sq.

6. Implication insuffisante des principaux intéressés

La LSCN a été élaborée et décidée sans jamais impliquer les représentants des gens du voyage.⁶⁴ Cela est en contradiction avec l'opinion du Conseil fédéral sur ce qui est **nécessaire** en matière de traitement, par les pouvoirs publics, des minorités en situation difficile⁶⁵ **en vertu de l'article 15 C-c** mais aussi quant aux obligations internationales envers les minorités ethniques et culturelles en vertu de **l'article 27 du Pacte II de l'ONU**.⁶⁶ Compte tenu du manque de coopération avec les gens du voyage, il n'est pas surprenant qu'en son **article premier**, la LSCN exige avant tout et prioritairement le « *respect des intérêts de la population sédentaire* », mais fait l'impasse sur le respect des intérêts familiaux, sociaux et culturels des gens du voyage pour ne parler que de leur « *mode de vie* ». D'une manière générale, le Gouvernement cantonal, dans cette Loi de police, ne s'est pas conformé à **l'article 6 CC**, qui stipule que « *les parties signataires doivent promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel et prendre des mesures efficaces pour promouvoir le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre les personnes vivant sur leur territoire,...* »⁶⁷

7. Concernant les mesures d'aménagement du territoire

En certains points, la LSCN parle de projets d'aménagement du territoire, à savoir indirectement dans l'art. 4 let. e, et surtout dans l'art. 10 let.a. et l'art. 11 al. 1, selon lesquels les « *aires d'accueil* » pour les communautés de gens du voyage doivent être incluses et désignées comme une « *autre zone d'affection* » dans la planification directrice et zonale. Comme indiqué, la loi ne contient que la disposition restrictive de l'article 16, paragraphe 2, selon laquelle les « *aires de séjour* » sont créées exclusivement par le canton et les communes,⁶⁸ mais on ne trouve pas un mot sur l'instauration urgente d'aires d'accueil. Cependant, la

⁶⁴ Selon des informations de la Société pour les peuples menacés, Suisse, ainsi que de leurs référents.

⁶⁵ SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT/CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, 4. rapport de la Gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre du conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 15 février 2017, ch. 161 – 165.

⁶⁶ JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, loc. cit. (note 4), p. 866 écrivent: “However, more recently in *Poma Poma [Poma Poma v Peru, (1457/06)]* the HRC endorsed a requirement for meaningful consultation in order for State authorized development projects to comply with the article 27: not only must there be consultation but, there must be ‘free, prior and informed consent’, ... These decisions demonstrate that the HRC will balance article 27 rights against other countervailing interests, such as economic development asserted by a State.”.

⁶⁷ Cf. SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, 4. rapport de la Gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre, loc. cit. (note 65), ch. 86 sq., p. 47 sq.

⁶⁸ Le terme "créer"/"création" utilisé dans l'art. 4 let. b et l'art. 16 al. 2 LSCN va, à mon sens, au-delà d'une simple planification de zone.

LSCN prévoit des spécifications considérables pour la planification éventuelle de sites à venir pour les gens du voyage, qui n'ont qu'une répercussion limitée sur l'aménagement du territoire. D'autre part, champ d'application de la loi sur l'aménagement du territoire a une portée étendue. En vertu de l'art. 2 LCR, la Confédération et les cantons sont tenus de réaliser les planifications nécessaires à l'exécution de leurs missions qui ont un impact territorial.⁶⁹ La Confédération et les cantons doivent à cet égard tenir compte de l'environnement naturel ainsi que des besoins de la population et de l'économie (art. 1 al. 1, phrase 3 de la loi sur l'aménagement du territoire [LAT]); les mesures d'aménagement du territoire qu'ils prennent doivent contribuer à promouvoir la vie sociale et culturelle dans les différentes régions (art. 1, para. 2, let.c LAT) et développer les agglomérations en fonction des besoins de la population (art. 3, para. 3 Introduction et art. 1, para. 1, phrase 3 LAT) ; selon l'arrêt *Bittel*, les gens du voyage appartiennent bien entendu également à la population. Reste à savoir si, malgré le mandat étendu de planification du territoire que lui confère la LAT, le canton ne sera pas surchargé, dans la planification des « aires d'accueil » (art. 16-19 LSCN), par les différentes règles de police édictées par cette loi ; en tout cas, les ayants-droit privés qui souhaitent aménager sur leurs propriétés des aires d'accueil pour les groupes de gens du voyage se demanderont sans doute si les prescriptions des articles 12, 13, 20 et 21 LSCN ne dépassent pas la mesure admissible des restrictions policières de disposition des sols et, partant, ne s'apparentent pas à une forme d'expropriation.⁷⁰

8. Critique de dispositions individuelles

a. Art. 4 let. a

C'est ici que l'on définit les « communautés nomades suisses ». Il est inapproprié et non objectif que cette définition comporte également l'élément selon lequel les véhicules doivent porter une « plaque suisse » car, comme nous le savons, la plaque de contrôle ne détermine en rien la nationalité de la personne qui utilise le véhicule. Dans ce contexte, le numéro d'immatriculation devrait sans doute faciliter le travail des « organes de contrôle », alors qu'un contrôle

⁶⁹ Cela montre clairement que la seule disposition législative fédérale en faveur de la minorité yéniche et des gens du voyage, l'article 17 de la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (RS 442.1), qui se lit comme suit «La Confédération peut prendre des mesures pour permettre aux gens du voyage de mener la vie qui correspond à leur culture» n'est malheureusement pas très utile pour l'aménagement spécifique de l'espace et de la construction de sites pour les gens du voyage de la Confédération, par exemple sur des propriétés appartenant à l'armée ou à des entreprises fédérales.

⁷⁰ Pour plus de détails, voir: RIVA, ENRICO, dans: AEMISEGGER, HEINZ/MOOR, PIERRE/RUCH, ALEXANDER/TSCHANNEN, PIERRE (HRSG.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, loc. cit. (note 54), art. 5 n° 217 sq.

de police est sensé commencer par une prise de contact amicale, en se présentant et en saluant, et non être déclenché par des critères externes peu fiables.

b. Art. 10 let. b et Art. 15

La LSCN cite les **seuls** intérêts de la « *population sédentaire* » au titre **d'intérêts publics prépondérants** évoqués à l'article 15. Les intérêts des gens du voyage, tels que leur sauvegarde en situation de détresse, garantie par l'article 12 Cst. et par les articles 13 et 34 al. 1 let.c de la constitution cantonale de Neuchâtel (Cst. NE), et qui peuvent comprendre des mesures en cas de problèmes de logement,⁷¹ le respect de leurs intérêts culturels et sociaux, le soutien aux femmes, l'éducation scolaire et extrascolaire de leurs enfants, les devoirs d'aide sociale⁷² ou la promotion d'une cohabitation en confiance des gens du voyage avec la population locale (voir en particulier les articles 5, 6 et 12 ou 15 CC)⁷³ semblent donc **ne pas constituer** des intérêts publics prépondérants au sens de l'article 10 let. b LSCN, ce qui n'est pas acceptable aux termes du droit international et fédéral.

En ce qui concerne les exigences d'égalité de traitement et l'interdiction de la discrimination, les articles 8, paragraphes 1 et 2 Cst., 14 CEDH (en liaison avec l'article 8 CEDH) ainsi que 2 et 26 du Pacte II de l'ONU ne permettent une prise en considération aussi disproportionnée d'intérêts unilatéraux, particulièrement lorsqu'ils s'agit d'enfants selon l'article 11 Cst. et l'article 24 PACTE II de l'ONU et lorsqu'il s'agit de la protection de la vie privée et familiale selon les articles 13 al. 1 Cst. et 11 al. 1 Cst. NE, 8 CEDH et 17 Pacte II ONU.⁷⁴ Malheureusement, il est internationalement reconnu que les Roms et les Sinti / Manouches sont souvent

⁷¹ Sur la pauvreté extrême et la situation précaire des Roms, Sinti et autres gens du voyage, voir notamment : HERTIG-RANDALL, MAYA, Les droits des Roms en situation précaire: un « *test case* » de la citoyenneté européenne, dans: Festschrift für Daniel Thürer, Zürich, 2015, p. 247. Sur art. 12 Cst. Pour plus de détails concernant l'art. 12 Cst., voir MÜLLER, LUCIEN, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 12 n° 15 sq., 26 sq.

⁷² KAHIL-WOLFF, BETTINA, Droit social européen, loc. cit. (note 37), p. 552/3, 554 sq.

⁷³ Cf. MAHON, PASCAL, Droit constitutionnel, Volume II: Droits fondamentaux, loc.cit. (note 30), p. 62 ; SCHWEIZERISCHER BUNDES RAT, 4. rapport de la Gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre, loc. cit. (note 65), ch. 81 sq., p. 44 sq.; ch. 86 sq., p. 47 sq.; ch. 139 – 144, p. 71 sq.; ch. 161 sq., p. 81/82. Cf. aussi: CONSEIL DE L'EUROPE, Plan d'action thématique sur l'intégration des Roms et des Gens de voyage, approuvé par les Délégués des ministres lors de leur 1249e réunion du 2-3 mars 2016: Etat de la mise en oeuvre du Plan d'action, Documents d'information, SG/inf(2017)21 Final du 14 juin.

⁷⁴ Cf. notamment REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, loc. cit. (note 13), § 56-004, p. 664 sq.; CourEDH, arrêt du 18 janvier 2002, *Chapman c. le Royaume-Uni*, no. 27238/95, §§ 90 – 116; CourEDH, arrêt du 13 novembre 2007 (GC), *D.H. c. la République Tchèque*, no. 57325/00, §§ 184 – 195.

la cible de « *discriminations systémiques* », ce qui, à mon avis, apparaît déjà dans l'évaluation des intérêts des articles 10 let. b et 15 LSCN.⁷⁵

c. Les articles 12 et 13, notamment en relation avec les articles 9, 20 et 24

Ces dispositions s'adressent également aux **propriétaires privés et autres ayants-droit** qui sont prêts à mettre un bien-fonds à la disposition d'une « *communauté nomade* ». Selon l'art. 12, phrase introductive LSCN, il s'agit alors de terrains situés en dehors des « zones et domaines » qui, conformément à l'article 11 LSCN au sens de l'article 18 LAT, doivent être une « *zone d'affectation spéciale* » en tant que « *zone de communauté nomade* ». Les ayants-droit de ces terrains privés, mis à disposition des gens du voyage, peuvent être toutes personnes physiques ou morales privées quelconques, par exemple les propriétaires d'une propriété commerciale abandonnée, des agriculteurs ou encore une organisation des gens du voyage ayant la capacité juridique, une fondation ou toute autre personne qui les soutient. Les **articles 12 et 13 LSCN** concernant les « *sites provisoires* » **violent à mon avis la liberté de propriété et la liberté économique des propriétaires privés de biens fonciers** à différents niveaux. Selon l'**article 9 let. b LSCN**, le Gouvernement cantonal désigne les différents « *sites provisoires* » par un *arrêté*. Ceci peut paraître approprié lorsqu'un propriétaire foncier privé propose ce type de « terrain » au canton. Cependant, obliger les propriétaires fonciers privés à fournir un « *site provisoire* » n'est en fait possible que dans une situation extraordinaire, une situation d'urgence policière. Pour ce faire, il faudrait qu'il y ait une disposition accordant au canton de **réquisitionner** une zone et prévoyant le règlement du dédommagement. Un autre aspect est que les ayants-droit d'un bien-fonds, qu'ils aient été poussés à établir une « *zone provisoire* » par le gouvernement cantonal ou qu'ils aient offert volontairement un « *site complémentaire* »⁷⁶ se voient **imposées des obligations contractuelles et de contrôle étendues et disproportionnées** alors qu'il devrait leur incomber au premier chef de décider avec les gens du voyage de la manière dont ils souhaitent organiser leur séjour. A titre de comparaison, il suffit de penser aux biens-fonds appartenant à des sociétés de transport ou à des concessionnaires automobiles, qui ne sont nullement limités par un cadre restrictif

⁷⁵ Voir: le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, General Comment 19; Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Concluding Observations* du 23 août 2003 concernant la Slovaquie: Doc. ONU CCPR/CO/78/SVK (2003); JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, loc. cit. (note 4), § 23.111 et 23.112, p. 820.

⁷⁶ Dans le « Rapport du Grand Conseil » (loc. cit., n. 43, p. 4/5) on trouve, concernant l'art. 9 LSCN: « *Il s'agit ... des sites complémentaires qu'un privé ou qu'une commune souhaiterait mettre temporairement à disposition d'une communauté nomade (art. 9 let. c). Actuellement déjà, certains agriculteurs louent leur terrain quelques semaines par année à des communautés nomade suisse. Cette disposition donne un ancrage légal à cette pratique, en prévoyant la conclusion d'un contrat-cadre conformément aux articles 12 à 14* ».

d'autorisation policière sous contrôle quasi-permanent lorsqu'ils font affaire avec leurs clients.

Un « *campement* » sur un bien-fonds privé **requiert obligatoirement un « contrat-cadre écrit »** (cf. art. 12 al. 1, art. 13 al. 1, art. 14, art. 21 al. 2 LSCN), faute de quoi l'ayant-droit du terrain se met hors-la-loi. En outre, faute d'un « *contrat-cadre écrit* », tout « *campement* », même s'il se trouve sur un terrain privé, est d'emblée considéré comme « *illicite* » (au sens de l'art. 10 let. a LSCN). Ceci **viole l'autonomie privée et la liberté contractuelle qui sont protégés par le droit civil fédéral, tant pour les gens du voyage que pour les ayants-droit d'un bien-fonds**, qui désirent simplement convenir d'un séjour de droit privé. Cette obligation contractuelle et les conséquences juridiques prévues par la loi font que ce « *contrat-cadre* » est à l'évidence **un contrat de droit administratif**, et pas seulement un contrat type, comme le suggère l'article 14 al. 1 LSCN. Les propriétaires fonciers privés ou les ayants-droit ainsi que les groupes de gens du voyage doivent de plus **tolérer** que toute communauté nomade soit obligée, dès avant son arrivée, de s'inscrire auprès d'un des **organes de contrôle de droit public**, de lui remettre une somme en espèces en guise de garantie et d'y faire valider le contrat-cadre écrit. (art. 20 LSCN). Ces nombreuses restrictions à la liberté contractuelle privée, à la garantie de la propriété et à la liberté économique doivent être prises très au sérieux, notamment parce que l'absence du « *contrat-cadre écrit* » rend automatiquement le séjour des gens du voyage illicite selon les articles 10 et 24 LSCN, ce qui autorise la police neuchâteloise à expulser immédiatement les gens du voyage d'un terrain (cf. art. 24 - 28 LSCN sur « l'évacuation »). Ceci constitue non seulement une ingérence grave dans la vie privée et familiale et une atteinte à la liberté contractuelle et économique des gens du voyage, mais aussi une restriction de la liberté contractuelle et économique des ayants-droit des terrains. Certes, le droit public cantonal peut imposer aux particuliers certaines exigences pour des raisons principalement d'intérêt public en ce qui concerne l'utilisation des biens-fonds, par exemple en matière de protection contre le bruit.⁷⁷ Mais la force expansive du droit public cantonal (permise par l'article 6 du code civile suisse [CC]) est limitée lorsqu'elle n'est pas fondée sur des motifs raisonnables, ou lorsqu'elle contredit, voire qu'elle contrevient au sens et à l'esprit du droit civil fédéral⁷⁸ ; c'est le cas ici à mon sens, parce que les raisons factuelles pour une restriction de l'autonomie privée et du droit à la propriété font tout bonnement défaut, parce que les dispositions sont manifestement disproportionnées et parce que l'application du droit des contrats de la OR est pratiquement exclue car, comme indiqué par le Tribunal fédéral, «*les prescriptions cantonales ne doivent pas*

⁷⁷ Cf. ATF 137 I 167, p. 180; Cf. MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, Droit administratif, Volume I, Les fondements, 3ième éd., Bern 2012, p. 383.

⁷⁸ Cf., toujours clarifiant: HANS HUBER, dans: Berner Kommentar, Band I, 1. Abteilung Einleitung, Bern 1962, art. 6 C-C n° 77-89, et: MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, Droit administratif, loc. cit. (note 77), p. 384/5.

*[rendre] impossible l'application du droit civil fédéral ou la [compliquer] à l'excès».*⁷⁹ A noter que si le canton souhaite imposer aux communes un tel « *modèle de contrat-cadre* » (dont son article 14) au moyen de son droit de tutelle pour la protection des finances communales, il n'en reste pas moins que dans ce cas aussi, la liberté contractuelle des gens du voyage s'en trouve limitée de manière **disproportionnée**.

La violation de la liberté de propriété et de la liberté économique apparaît particulièrement clairement dans l'**art. 13 al. 2 LSCN**, selon lequel l'ayant droit d'un terrain dans une zone agricole peut mettre une parcelle de ce terrain à la disposition des gens du voyage **au maximum 2 fois 30 jours par an**. Bien entendu, les articles 16 et 16b LAT doivent être respectés dans la zone agricole. Il ne s'agit donc pas de plaider en faveur de dérogations, que le Tribunal fédéral avait d'ailleurs rejetées comme indiqué dans ATF 129 II 321. Cependant, dans le contexte de l'utilisation agricole d'une prairie, d'un pâturage ou d'un champ, il existe souvent des **périodes** pendant lesquelles une autre utilisation qui n'endommage pas le sol est facilement envisageable et admissible d'un point de vue agricole. En outre, il existe des installations agricoles qui ne sont plus exploitées, mais qui conviendraient très bien provisoirement comme « *aire d'accueil* » pour les gens du voyage dans la mesure où les systèmes d'eau, d'électricité et d'égoûts sont encore disponibles. Cela s'applique encore plus, par exemple, aux cours de fermes ou aux manèges équestres qui ne sont utilisés que temporairement ou qui ne sont plus en exploitation. Il convient de noter que la pratique étatique et judiciaire autorise des « *zones supplémentaires* » au sens de l'art. 18 LAT, sous certaines conditions, **également en dehors des zones de construction**, par exemple les zones de sports ou de loisirs.⁸⁰ En outre, le droit cantonal, selon la pratique de l'art. 18 para. 2 LAT, couvre également des zones dont l'utilisation - conformément au droit fédéral - est encore indéterminée en raison des circonstances ou pour lesquels une certaine utilisation n'est autorisée **qu'ultérieurement**.⁸¹ L'art. 13 al. 1 LSCN interdit de manière totalement **arbitraire** toutes **ces possibilités d'utilisation autorisées par la loi fédérale** et qui bénéficieraient aux gens du voyage et aux ayants-droit de terrains.

⁷⁹ ATF 122 I 351, p. 355; ATF 118 Ib 60, p. 64/5; ATF 106 II 81, p. 86; MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, *Droit administratif*, loc. cit. (note 77), p. 384/5.

⁸⁰ MUGGLI, RUDOLF, dans: AEMISEGGER, HEINZ/MOOR, PIERRE/RUCH, ALEXANDER/TSCHANNEN, PIERRE (HRSG.), *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, loc. cit. (note 63), art. 18, notamment n° 24 sq.

⁸¹ MUGGLI, RUDOLF, dans: AEMISEGGER, HEINZ/MOOR, PIERRE/RUCH, ALEXANDER/TSCHANNEN, PIERRE (HRSG.), *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, loc. cit. (note 63), art. 18 n° 34 sq.

d. Art. 17 en relation avec Art. 16 al. 2

Selon l'art. 17 LSCN, les emplacements pour un séjour plus long (« *aire de séjour* ») sont **réservés exclusivement pour les gens du voyage suisses**. Cette disposition privilégie les nomades suisses et constitue en même temps une **inégalité de traitement inadmissible des groupes de nomades étrangers** au regard du droit constitutionnel et du droit international (voir point I.2.d ci-dessus). A mon avis, il n'y a pas de raison objective sérieuse pour cela (si ce n'est que le canton est et restera probablement encore un certain temps en pénurie d'aires d'accueil pour les nomades suisses et étrangers). J'estime que cette disposition constitue **une discrimination inadmissible, au sens de l'art. 2 ALCP**, contre des ressortissants de l'UE/EEE (voir également l'annexe I de l'ALCP, art. 9, art. 15, art. 24 ainsi que par exemple ATF 140 II 112 Ext. 3.2.1, p. 118 et s., Ext. 3.4, p. 123, et Ext. 3.6.2, p. 125).⁸² Tout comme l'**art. 25 annexe I ALCP** permet même aux ressortissants d'une partie signataire d'acheter des biens immobiliers sous certaines conditions, ces gens du voyage étrangers devraient être autorisés à utiliser des terrains appartenant aux pouvoirs publics ou à des propriétaires privés dans des conditions **au moins** comparables. Cela ne signifie pas qu'une commune ou le canton ne peuvent pas traiter différemment les nationaux et les étrangers à certains égards. Ainsi par exemple, la commune ou le canton peuvent-ils lever une taxe différente pour l'utilisation d'un terrain appartenant aux pouvoirs publics, à condition que la différence reste proportionnée et socialement acceptable (au vu de l'article 41 par. 1 let. c et e Cst.).

La disposition de l'article 17 viole également **la liberté de propriété et la liberté économique des personnes privées** puisque, selon l'**article 16 al. 2 LSCN**, seule une « *collectivité publique* » a le droit de créer et d'exploiter une « *aire de séjour* ». De ce fait, il est **juridiquement impossible** que p.ex. les biens-fonds privés d'entreprises commerciales fermées ou des parties d'installations industrielles privées ou des biens-fonds désaffectés d'entreprises fédérales privatisées puissent trouver une nouvelle affectation utile sur le long terme en tant qu'« *aire d'accueil* ».⁸³ Ceci crée un nouveau monopole cantonal au regard du droit constitutionnel économique suisse, tel qu'il est disposé dans les articles 27 et 94 cf. De nouveaux monopoles cantonaux ne sont admissibles que pour autant qu'une base légale soit créée à cet effet et, surtout, à condition qu'on soit en présence d'un intérêt public prépondérant et que le principe de proportionnalité soit respecté. L'intérêt public sera établi par des raisons déterminées en durée et en contenu de défense contre certains dangers ou des raisons sociopolitiques importantes ou d'autres raisons de « bien public » (ATF 132 I 282 consid. 3.3,

⁸² Pour plus de détails, voir par exemple: BREITENMOSER, STEPHAN/WEYENETH, ROBERT, *Europarecht*, loc. cit. (note 31), n° 696 sq. 207/8; KAHIL-WOLFF, BETTINA, *Droit social européen*, loc. cit. (note 37), p. 546 sq.

⁸³ A titre de comparaison, imaginez qu'afin de plaire à la Chine, un canton oblige les touristes taiwanais à ne séjourner que dans un logement public, et ce pour une période limitée et de manière contrôlée.

p. 287 et suivantes).⁸⁴ Il va sans dire que seul serait fondé un nouveau monopole cantonal qui soit conforme au droit fédéral et international. Ceci, comme il a été indiqué, n'est à mon avis pas le cas pour ce qui est des « aires de séjour » au sens de l'art. 17 LSCN, qui sont réservées aux seuls gens du voyage de nationalité suisse, ce qui constitue une discrimination inadmissible à l'encontre des communautés de gens du voyage en provenance de l'UE/EEE au sens de l'art. 2 ALCP.⁸⁵ Surtout, les articles 27 et 94 para. 4 Cst. et compte tenu de la limitation de la force expansive du droit cantonal découlant de l'art. 6 al. 2 du CC et qui apparaîtrait clairement à l'art. 49 Cst., ne permettent pas de justifier que seules les autorités publiques puissent établir des « aires de séjour » ; la nécessité de ce monopole n'a d'ailleurs été démontrée nulle part en matière de sécurité ou d'ordre public, pas plus qu'une nécessité socio-politique n'a été mise en évidence. La nécessité socio-politique existe en fait très probablement, suite à la pénurie en aires d'accueil, mais il y a peu de chances qu'un monopole cantonal puisse remédier plus rapidement à ce problème.

e. Art. 20

La disposition stipule que chaque communauté de nomades doit contacter immédiatement la police cantonale ou un autre « organe de contrôle » **avant** même d'arriver sur le site prévu. Cette autorité contrôle la conclusion du contrat obligatoire (art. 20 let. c). Si la zone dans laquelle la communauté souhaite séjourner appartient à un ayant-droit privé, nous avons affaire à une transaction purement privée du point de vue juridique. Nous ne voyons pas d'autres cas où **toute transaction privée devrait être systématiquement contrôlée ex lege par une autorité** telle que la police. En outre, si la Communauté souhaite se rendre à une « aire d'accueil » ou à une « aire provisoire » approuvée par le Gouvernement cantonal, elle doit **payer directement et en espèces à l'organe de contrôle** une somme de garantie déterminée par le Gouvernement cantonal **avant même d'arriver** sur les lieux (art. 20 let. b).

Tant la réglementation selon laquelle un organe de contrôle doit superviser la conclusion du contrat que la réglementation qui exige le paiement de la somme de garantie avant l'arrivée (même si le séjour ne doit durer qu'une seule nuit) et qui va en outre jusqu'à préciser

⁸⁴ Voir VALLENDER, KLAUS, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 27 n° 80 sq.

⁸⁵ Sur les obligations liées aux droits fondamentaux et aux droits de l'homme dans une activité économique étatique, en particulier si celle-ci est exercée en tant que monopole, voir par exemple MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, Droit administratif, loc. cit. (note 77), p. 123 sq.; RHINOW, RENÉ/SCHERFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, loc. cit. (note 54), n° 1153 sq., notamment 1158-1159.

le mode de paiement, témoignent à mon avis d'une **profonde méfiance** des autorités neuchâteloises.

Cette méfiance est également présumée implicitement, voire simulée, dans le chef de propriétaires privés ou autres ayants-droit d'un « terrain », puisque les autorités de contrôle interviennent également dès avant un séjour sur des terrains privés, pour superviser la conclusion du contrat conformément au contrat type et exiger le paiement de la garantie (cf. art. 20 phrase introductive). Cette méfiance n'est justifiée par aucun intérêt public sérieux, durable et légitime ; il s'agit donc de la **dévalorisation** et de l'**exclusion** des communautés nomades nationales et étrangères, ce qui conduit à leur **discrimination directe** (cf. ATF 139 I 292 consid. 8.2, p. 303 ; ATF 138 I 217 consid. 3.3.3.3, p. 221, jurisprudence constante).⁸⁶ Cette discrimination est particulièrement évidente lorsque l'on **compare** les actions des autorités au titre de l'art. 20 LSCN avec le comportement des autorités neuchâteloises à l'égard de **n'importe quel autre groupe social de passage ou ne séjournant que brièvement**, tel que les transporteurs, les touristes ou les auto-stoppeurs.⁸⁷

f. Art. 21 al. 1 let. d et al. 3

Selon la disposition de l'art. 21 al. 1 let. d LSCN, une communauté de nomades doit obligatoirement prouver, pour chaque séjour, même s'ils ne s'arrêtent que sur une « aire de passage » ou même une « aire de transit » (cf. art. 18 et 19), que ses membres disposent des « **autorisations nécessaires en matière de commerce itinérant pour exercer des activités économiques** ». Toutefois, les gens du voyage ne reçoivent cette « **autorisation en matière de commerce itinérant** » du canton de Neuchâtel qu'à **condition** que leur séjour soit effectivement licite (art. 21 al. 3 LSCN). Là encore, l'absence de ces autorisations a pour conséquence que la communauté peut être expulsée du canton (cf. art. 24 LSCN). Ces dispositions sont également **contraires au droit fédéral** selon l'art. 49 Cst., car l'autorisation pour les actifs parmi les gens du voyage **ne peut être liée à des autorisations cantonales supplémentaires** en vertu des articles 2, 4 et 6 de la loi fédérale sur les gens du voyage du 23 mars 2001,⁸⁸ qui

⁸⁶ Voir par exemple CourEDH, arrêt du 28 octobre 1998, *Assenov et autres c. Bulgarie* (no. 24760/94), §§ 169-171; SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, loc. cit. (note 8), p. 297 sq.; REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, loc. cit. (note 13), para 56-005, p. 667/68; et en général WALDMANN, BERNHARD, dans: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, loc. cit. (note 33), art. 8 n° 62, 67 sq.

⁸⁷ Cf., concernant la discrimination fondée sur l'inégalité de traitement de faits comparables selon la pratique de la CourEDH: GRABENWARTER, CHRISTOPH/PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, loc. cit. (note 30), § 26 n° 8 sq.

⁸⁸ RS 943.1. Il en va de même pour l'ordonnance sur le commerce itinérant du 4 septembre 2002 (RS 943.11).

n'ont rien à voir avec la protection des consommateurs et la loyauté des pratiques commerciales. Les dispositions sont également **inappropriées et inacceptables** au regard de la liberté individuelle et en particulier de la liberté de circulation des gens du voyage et de leur liberté économique (art. 36 al. 3 Cst.) lorsque des gens du voyage ne se trouvent que dans une « *aire de passage* » ou une « *aire de transit* » **pour une courte période**. Les articles 21 al. 1 let. d et al. 3 sont également inappropriés en ce qu'ils ne tiennent pas compte du fait que les « *communautés des gens du voyage* » comptent des membres qui exercent des professions autres que celle de marchand ambulant ainsi que des retraités ou des adultes sans occupation professionnelle.

g. Art. 24 sq.

L'instrument selon les articles 24 et suivants pour la réalisation des intérêts publics dits prédominants selon l'art. 15 LSCN implique que toute infraction aux règles, même la conclusion d'un contrat de location ou de bail entre une communauté de gens du voyage et une personne privée disposant d'un terrain, qui ne correspondrait pas entièrement au « *contrat-cadre écrit* », rend le séjour de la communauté directement **illicite** ex lege (art. 24), ce qu'il convient de qualifier à tout le moins de formalisme exagéré, voire d'arbitraire au vu de l'article 9 Cst. En conséquence de quoi, n'importe quel organe de contrôle qui constaterait une telle infraction peut demander au département de police de procéder à une « *évacuation* » collective et immédiate des lieux ; le département **ordonne alors la mesure exécutoire, qui peut être immédiatement appliquée par la police après une brève audition du représentant des gens du voyage** (art. 25-27 LSCN). Les dispositions des articles 24 sq. sont **en contradiction** à bien des égards avec les **principes de l'État de droit**, car il n'est pas fondé sur la bonne foi, il ne prévoit pas d'avertissement préalable à l'expulsion⁸⁹, il ne prévoit pas la possibilité d'une « *assistance administrative* » alors qu'il s'applique notamment à des personnes dans le besoin ou ne disposant généralement pas de connaissances juridiques⁹⁰ et, surtout, il ne prévoit pas non plus de préavis, alors qu'il s'agisse du **logement** des gens du voyage.

Quant à ce dernier point, la pratique judiciaire et de l'administration est certainement très importante, qui ne considère pas que le séjour des gens du voyage dans une caravane ou dans un camping-car en un lieu donné comme équivalent à la location d'un appartement ou d'un bien-fonds. Toutefois, si l'article 8 para. 1 de la CEDH, l'article 17 para. 1 du Pacte II de l'ONU ainsi que plus particulièrement l'article 13 para. 1 Cst. sont pris au sérieux, **le logement doit être protégé en tant que base de vie indispensable et foyer de la vie privée et**

⁸⁹ Cf. loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) du 27 juin 1979 (RSNE 152.130): Art. 25 al. 3 « *A moins qu'il y ait péril en la demeure, le recours à des mesures d'exécution sera précédé d'un avertissement écrit.* ».

⁹⁰ Cf. art. 60a sq. LPJA.

de la vie familiale. En ce sens, un "logement" n'est pas défini par les murs et le toit d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment ou la parcelle utilisée dans un terrain en location, mais bien un **foyer de vie central**. Celui-ci va d'ailleurs au-delà de l'enceinte des murs pour comprendre les voisins, les magasins, les établissements d'éducation, les aires de loisirs, les terrains de sport, etc.⁹¹ En matière de logement, la CourEDH insiste sur ce point : « *le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux ou d'ordre 'intime' qui lui sont reconnus. Cela est notamment le cas pour les droits garantis par l'article 8, qui sont des droits d'une importance cruciale pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société* ».⁹² Selon une pratique établie de longue date, la CourEDH a jugé que le droit au «domicile» / «home» / «Wohnung» est reconnu, quelle que soit sa qualification dans le droit national, même lorsqu'il s'agit d'un logement occupé illégalement.

Compte-tenu de ce que le droit au logement est un droit humain particulièrement important, il importe que ce droit soit respecté par les autorités, y compris la vie privée et la vie familiale qui y sont associées. La résiliation d'un contrat de logement est presque toujours porteuse de problèmes graves pour la personne concernée ; la CourEDH souligne dès lors que «*La perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile.*»⁹³ C'est d'autant plus vrai pour les gens du voyage, surtout sachant l'extrême pénurie **d'aires d'accueil de logements** mobiles. La CourEDH déclare : « *Enfin, la vulnérabilité des Roms et gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (arrêt Chapman c. Royaume-Uni [GC], du 18 janvier 2002, no 27238/95, § 96 et arrêt Connors c. Royaume-Uni, du 27 mai 2004, no 66746/01, § 84) ; dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux États contractants l'obligation positive de permettre aux Roms et gens du voyage de suivre leur mode de vie (Chapman, précité, § 96, et la jurisprudence citée) ».⁹⁴*

Il est ici crucial que le droit étatique puisse **faire examiner devant une institution judiciaire** et à la lumière des principes de l'article 13 Cst., de l'article 8 CEDH et de l'article 17 du Pacte II de l'ONU **la proportionnalité de la mesure envisagée** pour toute personne qui doit craindre une perte ou un désavantage concernant son logement ou sa vie privée et familiale

⁹¹ Cf. par exemple CourEDH, arrêt du 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, no. 27013/07, § 141; arrêt du 24 avril 2012, *Yordanova et autres c. Bulgarie*, no. 25446/06, § 103; et SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation des Tziganes en Suisse, loc. cit. (note 8), p. 340 sq., notamment 343 sq.

⁹² CourEDH, arrêt du 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France* (note 91), § 148.

⁹³ CourEDH, arrêt du 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France* (note 91), § 148.

⁹⁴ CourEDH, arrêt du 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France* (note 65), § 148. Les graves problèmes de logement des gens du voyage, mais aussi des Roms et Sinti sédentaires, ont été très souvent soulignés par les autorités internationales, telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en sa Résolution 1740 (2010), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son "Document de synthèse" du 15 Septembre 2010 ou le Comité des Nations Unies sur le Pacte I de l'ONU dans plusieurs *Observations générales* ou *General Comments*.

dans son foyer face à l'intérêt prépondérant de la communauté ou d'un tiers. Compte tenu de ce que le logement est un élément central pour l'organisation de la vie ainsi que pour la vie privée et familiale et qu'il revêt une si grande importance pour tous les résidents, des délais de préavis ainsi qu'une protection juridique contre les résiliations abusives devraient exister. Les conséquences concrètes pour les personnes concernées doivent être examinées et évaluées avec soin, et par les tribunaux s'il le faut.⁹⁵

Que signifient ces dispositions relevant des droits fondamentaux et des droits de l'homme pour l'évaluation des articles 24 et suivants LSCN ? L'évacuation d'une aire d'accueil de logements est caractérisée par le fait que :

1. elle est possible même dans le cas d'une illégalité purement formelle du séjour (art. 24),
2. elle s'effectue sans avertissement ni délai de protection,
3. bien qu'elle prévoie une audition d'un représentant de la communauté (art. 26), cette audition ne se fait pas devant un tribunal mais seulement devant la police ou un autre organe de contrôle (par exemple la municipalité à laquelle appartient l'aire d'accueil) et ne garantit pas l'accès à tous les dossiers,
4. elle est ordonnée par l'administration (art. 27), même s'il s'agit de relations juridiques de droit privé entre une communauté de gens du voyage et une personne ayant-droit, en vertu du droit privé, à l'usufruit du bien-fonds,
5. l'ordonnance n'ouvre pas de droit de réponse
6. dans cette première procédure, il n'est pas prévu de mettre à disposition une aide juridique pro deo ni, a priori, un interprète, car la *loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA)* n'est apparemment d'application **que dans la procédure d'appel** (art. 30 al. 3 LSCN),
7. elle est effectuée avec le soutien de la police cantonale (art. 27 al. 2),
8. l'action en justice pour contester une expulsion initiée par la municipalité et ordonnée par le Département de police conduit d'abord au *Département compétent* et non directement au Tribunal administratif, contrairement aux décisions du Département et du Conseil cantonal (art. 30),
9. l'appel contre l'ordre d'expulsion n'a pas d'effet suspensif (art. 28 al. 2)⁹⁶, même si la communauté nomade n'a pas d'aires alternatives en *Suisse romande* ou dans un canton du nord-ouest de la Suisse ou si une ou plusieurs personnes dans la Communauté sont gravement malades ou si les enfants sont expulsés pendant la classe, et enfin,

⁹⁵ Cf. CourEDH, arrêt du 14 décembre 2017, *Dakus c. Ukraine*, no. 19957/07, §§ 47 – 52; en profondeur : CourEDH, arrêt du 21 avril 2016, *Ioanova et Cherkezov c. Bulgarie*, no. 46577/15, §§ 51 – 61, et CourEDH, arrêt du 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, (note 91), § 148 et §§ 151 – 157.

⁹⁶ Contrairement à la contestation d'une "expulsion" en vertu de l'art. 59 - 61 de la Loi sur la police du 4 novembre 2014 (RSNE 561.1)

10. le tribunal administratif ne fait que constater la légalité ou l'illégalité de l'expulsion, mais ne peut ordonner la restitution (art. 28 al. 2).

L'expulsion au sens des articles 24 et suivants LSCN est **une mesure radicale**, notamment en ce que :

1. Elle est spécifiquement dirigée contre les « *Communauté nomades* » et n'a pas d'équivalent dans le droit du canton de Neuchâtel, même lorsqu'il s'agit, par exemple, de l'utilisation de l'espace public ou d'un commerce exercé sur un terrain public,⁹⁷
2. Elle viole le principe d'équité requis par l'art. 29 al. 1 - 3 Cst.,⁹⁸ parce que la LPJA, selon l'article 30 al. 3 LSCN, n'est applicable que dans le cadre d'une procédure d'appel. Or l'accès aux dossiers n'est pas garanti en première instance ; il n'y a aucune garantie que les personnes concernées puissent être présentes lors de la constatation des faits ; elles ne bénéficient pas de la garantie d'une assistance juridique ni de la gratuité de la procédure, et encore moins d'un traducteur pour autant que de besoin (ce qui serait nécessaire surtout pour les Yéniches de Suisse orientale ou pour les gens du voyage en provenance d'Espagne, cf. art. 10 CC), et surtout il n'y a pas de possibilité de réévaluation du dossier.
3. L'expulsion ordonnée constitue une mesure collective inadmissible, car les droits de l'homme et les droits fondamentaux donnent à chaque personne individuelle et en tout cas à chaque famille disposant de sa propre caravane, le droit à un examen factuel et objectif de son cas et de ses droits.⁹⁹ Cette mesure peut aussi violer, pour les gens de voyages suisses, la liberté d'établissement selon art. 24 Cst., notamment quand elle ne tient pas compte des intérêts de la famille et de problèmes de stationnement.¹⁰⁰

⁹⁷ Cf.: Loi sur l'utilisation de domaine public (LUDP) du 25 mars 1996 (RSNE 727.0): cette loi n'exige aucune action exécutive: cf. aussi: Loi sur la police de commerce (LPCo) du 18 février 2014 (RSNE 941.01), Chapitre 10: Exécution, Art. 44 – 49, Chapitre 11: Voie de droit, Art. 50.

⁹⁸ Cf. par exemple STEINMANN, GEROLD, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 29 n° 16 sq., puis n° 38 (Anspruch auf Wiedererwägung), 41 – 46 (Ausgestaltung des rechtlichen Gehörs inkl. der Akteneinsicht), 47 (Replikrecht), 48/49 (Teilnahme am Beweisverfahren), 56/58 (Anspruch auf Vertretung), 63 – 74 (unentgeltliche Prozessführung und unentgeltlicher Rechtsbeistand sowie Dolmetscher).

⁹⁹ Cf. l'arrêt analogue de la Cour EDH du 15 décembre 2016, *Khalifia et autres v. Italie*, no. 16483/12, ch. 237 sq.

¹⁰⁰ Cf. ATF 116 Ia 382 consid. Çb, p. 386 sq., BVR 2013 105 sq.; EGLI, PATRCIA, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 24 n° 27; RUDIN, BEAT, dans: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, loc. cit. (note 33), art. 24, n° 6, 32/33.

4. Les articles 24 sq. LSCN ne contiennent pas de garantie que les services administratifs de la police cantonale évalueront la proportionnalité de l'expulsion eu égard à la protection du logement et de la vie familiale inscrite dans les droits fondamentaux et les droits de l'homme,¹⁰¹
5. Elle restreint de manière injustifiée la protection juridique au sens des articles 29a et 30 Cst., notamment par l'exclusion expresse d'un effet suspensif,¹⁰²
6. Elle contrevient aux exigences d'une procédure judiciaire équitable en matière de «*droit civil*» / «*civil right*», ce qui est le cas ici conformément à l'art. 6 al. 1 CEDH,¹⁰³ parce que le droit des parties concernées, qui ont été expulsées du canton, de comparaître et de faire des déclarations devant le tribunal est de facto exclu¹⁰⁴ et parce que la compétence de la Cour est limitée par l'article 28 al. 2 de la LSCN en ce qu'elle ne peut pas corriger la situation en faveur des parties demanderesse.¹⁰⁵
7. Elle ne tient aucunement compte des besoins de protection particuliers de nombreux gens du voyage (voir ci-dessus) comme l'exige l'art. 5 C-c, comme il découle des articles 13 al. 1 Cst. et 8 CEDH concernant les familles, comme il est stipulé aux articles. 11 et 19 Cst. et comme l'imposent les articles 24 et 26 du Parce II de l'ONU concernant les enfants, comme le prévoient, en matière d'éducation des enfants, les articles 19 Cst.¹⁰⁶ et 27

¹⁰¹ Voir STEINMANN, GEROLD, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), n° 33.

¹⁰² Contrairement à l'art. 40 LPJA. En outre, la protection juridique est réduite par la difficulté qu'il y a d'examiner des faits qui ne sont plus constatables et de plaider alors que les gens du voyage ont déjà été expulsés du canton et surtout par la restriction du pouvoir de décision (cf. art. 56 LPJA).

¹⁰³ GRABENWARTER, CHRISTOPH/PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, loc. cit. (note 30), § 24 N. 9/10; CourEDH, arrêt du 20 novembre 2012, *Alexandre c. Portugal*, no. 33197/09, §§ 56 sq.

¹⁰⁴ Voir à ce propose GRABENWARTER, CHRISTOPH/PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, loc. cit. (note 30), § 24 n° 72 en référence aux arrêts de la CourEDH.: arrêt du 5 juin 2014, *Margaretic v. Croatie*, no. 16115/13, §§ 127 sq., 131 sq., et arrêt du 27 mars 2008, *Shtukaturow c. Russie*, no. 44009/05, §§ 71 sq.

¹⁰⁵ CourEDH, arrêt du 28 juin 1990, *Obermeier c. Autriche*, no. 11761/85, §§ 69 sq.; CourEDH, arrêt du 17 décembre 1996, *Terra Wohnungsbau B.V. c. Pays-Bas*, no. 20641/92, §§ 52-55; CourEDH, arrêt du 28 avril 2005, *I.D. c. Bulgarie*, no. 43578/98, §§ 46 sq.; CourEDH, arrêt du 13 février 2003, *Chevol c. France*, no. 49636/99, § 81; CourEDH, arrêt du 28 avril 2005, *D. c. Bulgarie*, no. 43578/98, §§ 46 - 53; cf. MEYER-LADEWIG, JENS/HARRENDORF, STEFAN/KÖNIG, STEFAN, dans: MEYER-LADEWIG, JENS/NETTESHEIM, MARTIN/VON RAUMER, STEFAN (Hrsg.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2017, art. 6 n° 35.

¹⁰⁶ En ce qui concerne les obligations de l'État d'éduquer les enfants des gens du voyage, voir WYTTENBACH, JUDITH, dans: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, loc. cit. (note 33), art. 19 n° 12 (traduction): «Les enfants qui se trouvent dans une situation spéciale en raison de la situation de vie de leurs parents - par exemple, les enfants de gens du voyage [...] ou les enfants sous un régime d'aide de détresse en vertu du droit étranger [...] - ont le droit de recevoir de l'État un enseignement primaire suffisant et adapté à leurs capacités et à leurs besoins. L'école primaire est obligé de prendre les situations spéciales des enfants de familles de gens de voyage en considération et de montrer une certaine flexibilité, spécialement en ce qui concerne l'accès à l'école pour les enfants (WYTTENBACH, JUDITH, loc. cit., art. 19 n° 19 avec d'autres indices); SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, loc. cit. (note 8), p. 536 sq.; JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, loc. cit. (note 4), § 23.113 - 23.116, p. 821.

à 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant¹⁰⁷ et enfin comme l'ordonnent l'article 12 Cst. et l'article 13 Cst. NE en faveur des personnes dans un état de pauvreté grave.

Le **droit constitutionnel fédéral** montre les possibilités de corriger la LSCN dans l'intérêt des gens du voyage concernés. Si le séjour sur une aire d'accueil crée un lien juridique de droit civil (et non pas, comme il est prétendu erronément, un lien juridique de droit administratif en vertu du contrat-cadre conformément à l'art. 13 LSCN), l'interprétation des clauses générales des articles 271 et 272 Droit des obligations (CO) peut – par **l'application horizontale des droits fondamentaux et des droits de l'homme** conformément aux dispositions de l'art. 35 al. 3 Cst. au sens de la protection des droits fondamentaux et des droits de l'homme prévue aux art.13 al. 1 Cst., à l'art. 9 al. 1 CEDH et à l'art. 17 Pacte II de l'ONU – réaliser une protection du logement et un report de l'expulsion devant un tribunal civil; car le contrat qui permet de vivre dans une caravane ou un camping-car sur un emplacement aménagé à cet effet, crée une relation locative de logement spécifique du point de vue des droits fondamentaux et des droits de l'homme ou une relation de droit comparable.¹⁰⁸ Si le tribunal civil rejette l'effet horizontal, on pourrait poursuivre pour discrimination.¹⁰⁹

Dans le cas de l'utilisation d'un **bien-fonds des pouvoirs public**, ces derniers sont également tenus de respecter les droits fondamentaux et les droits de l'homme conformément à l'art. 35 al. 1 et 2 Cst. et d'apporter une aide¹¹⁰ si les bénéficiaires des droits fondamentaux

¹⁰⁷ Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (RS 0.107).

¹⁰⁸ Ceci ne tient pas compte, à mon avis, de l'arrêt du Tribunal fédéral du 23 septembre 2015, 4A_109/2015 lequel, par ailleurs, n'a pas examiné la question de savoir si un contrat non-nominatif est éventuellement disponible. Pour un autre point de vue sur les problèmes de droit de location des gens du voyage, voir en particulier DIETSCHY-MARTENET, PATRICIA, Refus d'appliquer par analogie les art. 271 s. CO aux gens de voyage: conforme à l'art 8. CEDH ?, dans : Newsletter Bail.ch, novembre 2015. Cf. sur **l'effet horizontal indispensable** des droits fondamentaux et des droits de l'homme sur les relations juridiques de droit privé: par exemple SCHWEIZER, RAINER J., dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 35 n° 55- 57, et n° sur l'effet horizontal de la CEDH; Cf. CourEDH, arrêt du 12 septembre 2012, *Nada c. la Suisse*, no. 10593/08, §§ 152 et 2005 (concernant art. 8 et 13 CEDH).

¹⁰⁹ SCHWEIZER, RAINER J., dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 35 n° 61 et 62, cf. CourEDH, arrêt du 13 juillet 2004, *Pla et Puncernau c. Andorre*, no. 69498/01 §§ 46 sq., 59 sq.; cf. CourEDH, arrêt du 18 février 1999, *Larkos c. Chypre* [GC], no 29515/95, §§ 30-31; et similaire HANGARTNER, YVO, commentaire d'arrêt ATF 129 III 321, dans: AJP/PJA 2003, p. 1467.

¹¹⁰ L'Office fédéral de la justice remet en cause cette approche (cf. OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB, 2017.2, p. 24 sq., 27 sq.) Toutefois, une analyse détaillée de la pratique de la CEDH montre que, par exemple, une expulsion sans pitié ou (comme cela devrait être plus souvent le cas après la LSCN) une expulsion sans alternative entraîne certaines obligations de prestation : ainsi CourEDH, arrêt du 18 janvier 2002, *Chapman c. le Royaume-Uni*, no 27238/95, §§ 90 - 116; CourEDH, arrêt du 24 avril 2012, *Yardanova c. Bulgarie*, §§ 119 - 144, notamment § 126; CourEDH, arrêt du 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, no 27013/07, §§ 159 - 166; voir a ce sujet REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, loc. cit. (note 13), para 56-004, p. 664 sq.; sur les mesures positives et les

et des droits de l'homme se trouvent dans une situation précaire. On pourrait dès lors prévoir de reprendre par analogie, dans une version révisée de la LSCN et dans les dispositions d'exécution, les dispositions de l'art. 271 (où il est explicitement fait référence à la bonne foi) et de l'art. 272 CO dans un règlement d'utilisation de droit public.¹¹¹ Enfin, le droit social cantonal et/ou l'art. 12 Cst. imposent également des obligations sociales au canton et aux communes en raison des situations de détresse souvent créées par une évacuation.¹¹²

h. Concernant les dispositions finales

Il convient également de noter que, conformément à l'art. 29 al.1 de la LSCN, le Gouvernement cantonal détermine «*le montant de la taxe journalière et les critères pour fixer la garantie*». La question de savoir si cette description légale, en particulier celle de la taxe d'usage, est suffisamment déterminée, est douteuse selon la pratique.¹¹³ La loi devrait aborder particulièrement la question de ce qui peut être exigé des nombreuses personnes en situation de précarité et celle de qui est habilité à ordonner une taxe et le dépôt d'une garantie.

Du point de vue des exigences de légalité et de conformité avec l'art. 6 al. 1 - 3 CEDH, l'art. 31 LSC soulève également des préoccupations, notamment parce qu'il ne précise pas les infractions administratives concrètes pour ensuite classer les amendes, très élevées ; en outre l'article 31 donne l'impression que la négligence est punissable dans tous le cas, alors qu'en règle générale les sanctions administratives, y compris les amendes, présupposent une culpabilité.¹¹⁴

11. La LSCN est discriminatoire dans son ensemble et ne respecte pas les obligations de garanties limitées du canton

mesures de protection qui peuvent être prises ponctuellement en vertu de l'article 27 du Pacte II de l'ONU, voir JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, loc. cit. (note 4), para 24.53/24.54, concernant General Comments 23.

¹¹¹ Sur le lien entre le droit administratif et des faits relevant du droit privé: MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, *Droit administratif*, Volume I: Les fondements, loc. cit. (note 77), p. 112 sq.; HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., Zürich 2016, n° 245 sq., p. 57.

¹¹² Pour plus de détails, voir: RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, loc. cit. (note 54), p. 664/5 n° 3345/46.

¹¹³ Cf. art. 8 Loi fédérale sur la procédure pénale administrative du 22 mars 1974 (VStrG, SR 313.0), où une peine n'est prévue qu'en cas de préméditation ; arrêt du TF, ASA 70 (2001) pp. 330 et 333 sq. Pour plus de détails, voir: HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, loc. cit. (note 111), n° 2795 sq., p. 638 sq.

¹¹⁴ HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, loc. cit. (note 111), 1484 sq., p. 330 sq.

La nouvelle LSCN du 20 février 2018 semble certes, à première vue, suivre l'arrêt de référence ATF 129 II 321 (*Bittel*).¹¹⁵ et mentionne à plusieurs reprises les mesures d'aménagement du territoire par la création de «*zones d'affectation spéciale*». Mais elle ne requiert **pas** la création et l'aménagement approprié d'«*aires d'accueil*» éventuels pour les communautés de nomades dans le canton de Neuchâtel, bien que la situation soit catastrophique et que la Confédération et plusieurs organisations internationales, et même la CourEDH exigent des mesures actives. Le canton d'Argovie, par exemple, adopte en la matière une approche fondamentalement différente, comme on le voit au para. 48 de sa constitution cantonale du 25 juin 1980.¹¹⁶ La LSCN se focalise sur des mesures spéciales de police pour contrôler et limiter le séjour, voire même pour éloigner ou expulser les communautés de gens du voyage qui cherchent à séjourner légalement dans le canton. La loi entrave inutilement les initiatives privées, voire même les initiatives d'aide sociale de l'État envers les minorités yéniche, rom et sinti/manouche. En outre, pratiquement toutes les dispositions de la LSCN traitent les gens du voyage de ces groupes ethniques de manière beaucoup plus stricte et inégalitaire que tous les autres groupes de personnes qui souhaitent séjourner dans le canton pour une courte durée ou pour y passer des vacances ou qui offrent des services de transport, qui vendent des marchandises sur les étals des marchés ou organisent des fêtes quelque part. Certes, l'intervention des gardiens de la paix peut s'avérer nécessaire dans certaines circonstances, par exemple en cas d'altercation pour un emplacement ; mais le droit de la police cantonale, tel qu'appliqué par la gendarmerie et par la police municipale, les «*agents de sécurité publique communaux*», est certainement suffisant pour tous les problèmes des quelques groupes de gens du voyage.¹¹⁷ La LSCN se caractérise par une série de préjugés, de discriminations et de préjudices à l'encontre des Roms et des «*gens de voyage*», par un «*antitsiganisme*» patent bien que les gens du voyage suisses soient une minorité nationale protégée et que les gens du voyage d'autres pays européens soient également considérés comme particulièrement dignes de protection en vertu du droit international.¹¹⁸ La LSCN ne propose pratiquement aucune voie, ne prescrit aucun moyen susceptible d'améliorer rapidement la situation de logement des gens du voyage alors que notamment les articles 34 al. 1 let. c Cst. NE requièrent le canton et les communes de s'engager en ce sens, afin que, justement, les plus indigents et les plus fragiles parmi les Yéniches, les Roms, les Sintis et leurs «*gens du*

¹¹⁵ Voir plus haut n. 50.

¹¹⁶ § 48 8. *Minorités ethniques* - Le canton peut, en collaboration avec les communes, mettre à la disposition des minorités ethniques non sédentaires des lieux appropriés pour un séjour temporaire. Cf. loi sur la police du 4 novembre 2014 (RSNE 561.1).

¹¹⁷ Cst. NE : « Art. 5 al. 1 Dans les limites de leurs compétences ... l'Etat et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment: ... d. l'accueil et l'intégration des étrangères et des étrangers, ainsi que la protection des minorités. ».

¹¹⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Plan d'action thématique sur l'intégration des Roms et des gens de Voyage (2016 – 2019) du 2 mars 2016 (SG/Inf[2015]38 final), et: Documents d'information : Etat de la mise en œuvre du plan d'action, du 14 juin 2017 (SG/Inf[2017]21 Final), priorité no 1 : « *Combattre les préjugés, la discrimination et les infractions à l'encontre des Roms et des Gens de Voyage ('antitsiganisme')* ».

voyage » puissent recevoir une aide dans des situations difficiles.¹¹⁹ La LSCN ne prévoit rien pour protéger les communautés de nomades dans leur ensemble contre la discrimination et contre un rejet patent¹²⁰ ; et elle s'efforce moins encore de favoriser les échanges interculturels tel que l'exige l'article 6 C-c. Enfin, comme on l'a vu plus haut, le LSCN contient toute une série de dispositions **discriminatoires, à tout le moins indirectes**, pour les gens du voyage concernés, qu'ils soient ressortissants nationaux ou étrangers, cela ne fait finalement pas grande importance.¹²¹ **On ne voit pas comment toutes ces dispositions insatisfaisantes pourraient être interprétées pour rendre leur application conforme à la Constitution et au droit international en les expurgant de leurs effets discriminatoires.**

¹¹⁹ Certains y auraient droit en vertu de l'art. 12 Cst., voir MÜLLER, LUCIEN, dans: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS, St. Galler Kommentar, loc. cit. (note 27), art. 13 n° 13 sq.

¹²⁰ Cf. art. 6 C-c et le commentaire de PIRKER, JÜRGEN, dans: HOFMANN, RAINER/ANGST, DORIS/LANTSCHER, EMMA/RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, loc. cit. (note 6), art. 6 n° 17/18; CONSEIL DE L'EUROPE, Documents d'information: Etat de la mise en œuvre du plan d'action sur l'intégration des Roms et des gens de Voyage (2016 – 2019), du 14 juin 2017 (SG/Inf[2017]21 Final), priorité no 2 : « *objectif général : Donner des moyens d'agir aux plus vulnérables parmi les Roms et les gens de voyage, et renforcer leur protection contre toutes les formes de discrimination* ». Sur la situation souvent très précaire des Roms et Sintis, qui se sentent souvent la cible d'attitudes et de mesures publiques discriminatoires, voir HERTIG-RANDALL, MAYA, Les droits des Roms en situation précaire: un « *test case* » de la citoyenneté européenne, loc. cit. (note 71), p. 252 - 255; ; il y est également souligné que la jurisprudence de la CEDH fait apparaître un concept sur le traitement des groupes particulièrement vulnérables, qui a examiné l'étude de PERONI, LOURDES/TIMMER, ALEXANDRA, Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention Law, dans: Int. Jour. of Constitutional Law 2013, p. 1056-1085.

¹²¹ Cf. par analogie, sur la **discrimination indirecte**, ATF 138 I 205, p. 213; ATF 129 I 217, p. 224; ATF 126 II 377, p. 393; WALDMANN, BERNHARD, dans: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, loc. cit. (note 33), art. 8 n° 63. Autres exemples de discrimination indirecte à l'encontre de Yéniches, Sintis/Manouches et Roms, voir SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, loc. cit. (note 8), p. 303 sq. Presque toutes ces affaires impliquent des discriminations multiples pour des motifs multiples, ce qui va de pair avec le manque de respect et de promotion des minorités dignes de protection voir KLEBER, ELEONOR, La discrimination multiple, loc. cit. (note 28), p. 63 sq.

Bibliographie et index des références

Bibliographie

(dans certains cas, des renvois bibliographiques se trouvent dans les notes en bas de page)

- AEMISEGGER, HEINZ / MOOR, PIERRE / RUCH, ALEXANDER / TSCHANNEN, PIERRE (HRSG.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. AUTOR/IN, in:)
- BORGHI, MARCO/PREVITALLI, ADRIANO, Droit suisse des langues, in: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IX, Basel 2018
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit, Bern 27. März 2002, VPB/JAAC/GAAC 66.50
- CHATTON, GREGOR T. (éd.), Aspects de la justiciabilité des droits sociaux de l'homme, Cinq variations autour un thème méconnu, Berne 2012
- COUNCIL OF EUROPE: WILLERS, MARC (Editor), Ensuring access to rights for Roma and Travellers, The role of the European Court of Human Rights, A handbook for lawyers defending Roma and Traveller, Strasbourg 2009
- DIETSCHY-MARTENET, PATRICIA, Refus d'appliquer par analogie les art. 271 s. CO aux gens de voyage : conforme à l'art 8. CEDH?, in : Newsletter Bail.ch/Novembre 2015
- EHRENZELLER, BERNHARD / SCHINDLER, BENJAMIN / SCHWEIZER, RAINER J. / VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014. (zit. AUTOR/IN, in:)
- GRABENWARTER, CHRISTOPH / PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., München/Basel/Wien 2016
- GRISEL, ETIENNE, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 19 avril 1999, 2^e éd., Bern 2009
- HERTIG-RANDALL, MAYA, Les droits des Roms en situation précaire : un « *test case* » de la citoyenneté européenne, in : Festschrift für Daniel Thürer, Zürich, 2015, S. 247 - 256.
- HISTORISCHES LEXIKON DER SCHWEIZ (HLS), hrsg. von der Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz, 13 Bde. und Zusatzausgaben., Basel 2001 sqq.; www.hls-dhs-dss.ch.
- HOFMANN, RAINER / ANGST, DORIS / LANTSCHER, EMMA / RAUTZ, GÜNTHER / REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, Baden-Baden 2015 (zit. AUTOR/IN, in:)
- JOSEPH, SARAH / CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary, Third Edition, Oxford 2013
- KAHIL-WOLFF, BETTINA, Droit social européen. Union européenne et pays associés, Genève/Zürich/Bâle 2017
- KÄLIN, WALTER / LOCHER, RETO, Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz, hrsg. von Schweizerischer Kompetenzzentrum für Menschenrecht (SKMR), Bern 27. Januar 2016.
- KLEBER ELEONOR, La discrimination multiple. Etude de droit international, suisse et européen, thèse Fribourg), Genève/Zürich/Bâle 2015

- KLEY, ANDREAS, Unverletzlichkeit der Wohnung, in : MERTEN DETLEF / PAPIER, HANS-JÜRGEN (HRSG.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII/2 Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, § 217.
- LAHNSTEINER, EVA, Minderheiten, Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung, Wien 2015
- MAHON, PASCAL, Droit constitutionnel, Volume II: Droits fondamentaux, 3ième éd., Bâle 2015
- MALINVERNI, GIORGIO, La Suisse et la protection des minorités (art. 27 Pacte II), in: Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1997, S. 235 sqq.
- MEYER-LADEWIG, JENS / NETTESHEIM, MARTIN / VON RAUMER, STEFAN (Hrsg.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2017
- MOOR, PIERRE / FLÜCKIGER, ALEXANDRE / MARTENET, VINCENT, Droit administratif, Volume I : Les fondements, 3ième édition, Berne 2012.
- NOWAK, MANFRED, U.N. Covenant on Civil and political Rights, CCPR Commentary, 2nd. Revised edition, Kehl/Strasbourg/Arlington 2005
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB 2/2017.2, p.19-45.
- PULVER BERNHARD, L'interdiction de discrimination, thèse (Basel), Basel 2003
- REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, Fifth Edition, London 2015
- RHINOW, RENÉ / SCHEFER, MARKUS / UEBERSAX, PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016
- SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, Analyse du droit au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme, thèse, Genève/Zurich/Bâle 2007
- SCHABAS, WILLIAM A., The European Convention on Human Rights, A Commentary, Oxford 2015
- SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Handbuch Migrationsrecht Schweiz, Europa- und bundesrechtliche Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts, Bern 2015
- WALDMANN, BERNHARD, das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Habil., Bern 2003
- WALDMANN, BERNHARD / BELSER, EVA MARIA / EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. AUTOR/IN, in:)
- ZIEGLER, ANDREAS R., Einführung ins Völkerrecht, 3. Aufl., Bern 2015

Références

- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, 1^{er} à 6^e Rapport de la Suisse quant à la mise en oeuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Berne 1999, 2002, 2006, 2009, 2012, 2015 (<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional-und-minderheitensprachen.html>).
- CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, Recommandations RecChL(2001)6, (2004)6, (2008)2, (2010)8, (2013)4, (2016)5 du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Suisse (<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional-und-minderheitensprachen.html>).
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, 1^{er} Rapport de la Suisse du 16 mai 2001, 2^e Rapport du 31 janvier 2007, 3^e Rapport du 26 janvier 2012, 4^e Rapport du 15 février 2017 quant à la mise en oeuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (nur teilweise veröffentlicht vom BAK und vom EDA: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommensschutzdermenschrechte/rahmenuebereinkommen-europarat-schutz-nationaler-minorheiten.html>); siehe aber Conseil de l'Europe: <https://www.coe.int/fr/web/minorities/switzerland>.
- CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, Résolution ResCMN(2003)13, CM/ResCMN(2008)10, CM/ResCMN(2014) sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suisse (<https://www.coe.int/fr/web/minorities/switzerland>)¹²²
- SOCIETY FOR THREATENED PEOPLES SWITZERLAND (STP), Alternative report on the fourth reporting cycle of Switzerland on the implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, The situation of Yenish, Sinti and Roma communities, Ostermundigen April 2017
- CONSEIL DE L'EUROPE, COMITE AD HOC D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS RELATIVES AUX ROMS ET AUX GENS DU VOYAGE (CAHROM), Plan d'action thématique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2016-2019) – État de la mise en œuvre du Plan d'action, SG/Inf(2017)final, du 14 juin 2017
- CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, Résolution 2153 (2017) : « Promouvoir l'inclusion des Roms et des Gens du voyage », du 27 Janvier 2017
- CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, Recommandation CM/Rec(2017)10 aux États membres sur l'amélioration de l'accès des Roms et des Gens du voyage à la justice en Europe, du 17 octobre 2017
- CONSEIL DE L'EUROPE, La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités, Commentaire thématique no 4 : Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strassbourg, 27 avril 2016
- CONSEIL D'ÉTAT, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN), du 6 novembre 2017 (No. 17.034)

¹²² L'avis du Comité d'experts sur le 4^e rapport de la Suisse est toujours en attente, car celui-ci ne s'est rendu en Suisse qu'en mars 2018 ; dès lors, la résolution attendue du Conseil des ministres n'est pas attendue avant un certain temps.