

Rapport

Date de la séance du CE: 5 décembre 2018
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire: 2018.JGK:5416
Classification: Non classifié

Crédit d'objet pour la planification, l'étude de projet et la réalisation d'une aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers à Wileroltigen ; crédit d'engagement pour la période allant de 2019 à 2026

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases.....	3
2.1	Bases légales	3
2.2	Autres bases.....	3
3	Description du projet.....	4
3.1	Contexte	4
3.1.1	Nécessité d'une aire de transit pour les gens du voyage étrangers	4
3.1.2	Arrêté du Grand Conseil de septembre 2016.....	5
3.1.3	Interventions parlementaires.....	6
3.1.4	Choix du site.....	6
3.2	Caractéristiques du projet.....	7
3.2.1	Description du site retenu	8
3.2.2	Coûts de planification, d'étude de projet et de réalisation	9
3.2.3	Montant du crédit d'objet.....	10
3.2.4	Durée du crédit	11
3.2.5	Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements	11
3.2.6	Référendum financier	11
3.2.7	Coûts induits.....	11
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences.....	12
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	12



5	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	12
6	Répercussions sur les communes	13
7	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	13
8	Proposition.....	14

1 Synthèse

En ratifiant la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales en 1998, la Suisse s'est engagée à favoriser l'instauration d'un contexte qui doit permettre aux membres de minorités nationales de cultiver et de développer leur culture. En 2003, le Tribunal fédéral a confirmé que le droit des gens du voyage à la préservation de leur identité était garanti par la Constitution et par le droit international, que leurs besoins devaient être pris en compte dans le cadre de la réglementation sur l'aménagement du territoire et que des emplacements appropriés devaient être mis à leur disposition (ATF 129 II 321).

En matière d'aires de stationnement, les revendications des gens du voyage étrangers sont très différentes de celles des gens du voyage suisses. Leurs besoins respectifs et le risque de discrimination requièrent donc la création d'aires de stationnement pour chacun des groupes. Faute d'aire de transit réservée aux gens du voyage étrangers, il n'est en effet pas possible d'empêcher ces derniers d'utiliser les aires de stationnement prévues à l'intention des gens du voyage suisses : cela reviendrait à commettre un acte discriminatoire à leur encontre, comme le confirme l'avis de droit établi sur mandat du canton de Saint-Gall¹. Les deux groupes de gens du voyage ne partageant pas la même culture ; il est donc nécessaire qu'ils puissent séjourner sur des aires distinctes, ce que souhaite en particulier la minorité nationale.

Par le passé, les projets de nouvelles aires ont souvent été abandonnés de manière prématurée faute de volonté politique. Les lignes directrices relatives aux aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage dans le canton de Berne (2011) et la stratégie relative au choix des emplacements pour les gens du voyage dans le canton de Berne (2013) ont, dans l'intervalle, jeté les bases conceptuelles nécessaires à la création de nouvelles aires de stationnement destinées aux gens du voyage. Par l'ACE 691/2014, le Conseil-exécutif a par ailleurs chargé la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) de créer une à deux nouvelles aires de transit pour les gens du voyage venant de l'étranger.

Lors de la session parlementaire de septembre 2016, le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil une demande de crédit d'objet pour la planification et la réalisation à Montménil d'une aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers. Le Grand Conseil a renvoyé l'affaire assortie de charges pour des raisons de coûts principalement (cf. Journal du Grand Conseil de 2016, cahier 4, p. 1154 ss). Conformément au mandat de la proposition de renvoi, des

¹ RAINER J. SCHWEIZER / EVA M. ADONIE, avis de droit intitulé « Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende », Saint-Gall, 2010.

négociations ont été menées avec la Confédération et d'autres sites possibles ont été évalués.

Le crédit d'objet doit permettre de dégager les ressources financières nécessaires à la planification et à la réalisation d'une aire de transit destinée aux gens du voyage venant de l'étranger à Wileroltigen. Il vise à donner les moyens au canton de se conformer à l'engagement qu'il a pris et de combler un manque en proposant aux gens du voyage étrangers une aire de stationnement. Le crédit demandé pour la période comprise entre 2019 et 2026 s'élève à 3 334 500 francs.

2 Bases

2.1 Bases légales

- Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II), RS 0.103.2, article 2, alinéa 1
- Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), RS 0.101, article 14
- Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1998 (entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1999), RS 0.441.1
- Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (avec annexes, protocole et acte final ; ALCP), RS 0.142.112.681
- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst), RS 101, article 8, alinéa 2 et article 13
- Loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC), RSB 423.11, article 30, alinéa 1, lettre c
- Ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC), RSB 423.411.1, articles 22 et 23
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), RSB 620.0, articles 46, 48 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP), RSB 621.0, articles 139, 145 et 148
- Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC), RSB 721.0, article 102

2.2 Autres bases

- Plan directeur, mesure D_08 « Créer des aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage »
- Lignes directrices de juin 2011 relatives aux aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage dans le canton de Berne (ACE 1127/2011)
- Stratégie relative au choix des emplacements pour les gens du voyage dans le canton de Berne (ACE 1298/2013 ; disponible uniquement en allemand)
- Stratégie relative au choix des emplacements pour les gens du voyage dans le canton de Berne. Extension du mandat attribué à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, résultat de la séance du 21 mai 2014 (ACE 691/2014 ; disponible uniquement en allemand)

- Arrêt du Tribunal fédéral, arrêt 1A.205/2002 du 28 mars 2003 (ATF 129 II 321)

3 Description du projet

3.1 Contexte

L'objectif énoncé par la fiche de mesure D_08 du plan directeur du canton de Berne, intitulée « Créer des aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage », est d'augmenter le nombre de ces aires sur le territoire cantonal.

Les lignes directrices relatives aux aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage dans le canton de Berne, adoptées en 2011, présentent les principaux enjeux entourant le sujet et règlent la répartition des tâches entre le canton, les communes et les gens du voyage en matière de planification, de réalisation et d'exploitation. De plus, le canton de Berne y différencie trois types d'aires de stationnement :

- Les *aires de séjour* sont destinées à une résidence prolongée, en particulier durant les mois d'hiver. Les gens du voyage sont le plus souvent annoncés à la commune concernée et les enfants y suivent leur scolarité.
- Les *aires de transit destinées aux gens du voyage suisses* sont utilisées, entre mars et octobre, une période caractérisée par de fréquents déplacements, pour des séjours d'une à quatre semaines et diverses activités lucratives y sont exercées.
- Les *aires de transit explicitement réservées aux étrangers* sont plus vastes et se situent aux abords des axes routiers. Elles sont essentiellement prévues pour les larges groupes de gens du voyage venant de l'étranger.

En septembre 2013, le Conseil-exécutif du canton de Berne a adopté la stratégie relative au choix des emplacements pour les gens du voyage dans le canton de Berne. Cette dernière contient les résultats d'une évaluation des sites propices à l'implantation de nouvelles aires destinées aux gens du voyage et a servi de base à la décision du Conseil-exécutif concernant la mise en œuvre de deux projets pilotes dans le canton de Berne : l'aire de transit pour les gens du voyage suisses de Thoune-Allmendingen et l'aire de transit pour les gens du voyage étrangers à Biel/Bienne (ACE 1298/2013). Depuis lors, l'aire de Thoune-Allmendingen a pu être assainie avec succès et transformée en emplacement fréquentable à l'année.

En avril 2014, de nombreux membres de la communauté des gens du voyage suisses s'étaient réunis à l'occasion d'une action de protestation sur le site de la « kleine Allmend » à Berne, puis sur une parcelle de Nidau. Le 21 mai 2014, le Conseil-exécutif du canton de Berne a par la suite chargé la JCE de créer, d'ici à 2017, jusqu'à cinq nouvelles aires de transit et de séjour pour les Yéniches suisses et une à deux nouvelles aires de transit pour les gens du voyage étrangers (ACE 691/2014).

3.1.1 Nécessité d'une aire de transit pour les gens du voyage étrangers

Des aires de stationnement communes, utilisées par les gens du voyage aussi bien suisses qu'étrangers, n'entrent pas en ligne de compte en raison de la disparité des exigences relatives à l'emplacement, à la taille et à l'infrastructure ainsi que du faible degré de volonté politique au niveau communal. En outre, les gens du voyage suisses évitent d'utiliser les aires occupées par ceux venant de l'étranger pour des raisons d'ordre culturel. Les emplacements sont souvent réservés aux gens du voyage suisses. Comme il faut éviter toute discrimination,

il convient de proposer aux gens du voyage étrangers une infrastructure qui leur soit propre. Il s'agit là de l'unique moyen permettant de réserver des aires de transit et de séjour aux gens du voyage suisses².

L'aménagement d'une aire de transit réservée aux gens du voyage étrangers permet d'écarter les risques qu'ils occupent des terrains de manière intrusive lors d'halte improvisée, comme cela s'est souvent produit ces dernières années dans la région de Biel/Bienne et du Seeland en particulier. De tels événements entraînent généralement des réactions négatives de la part de la collectivité et des propriétaires fonciers concernés. De plus, ils peuvent causer, selon les circonstances, une intervention importante des communes et de la Police cantonale. Les essais d'autres cantons prouvent que la situation tend à s'améliorer suite à la création d'aires de transit réservées aux gens du voyage étrangers, puisque ceux-ci ont la possibilité de séjourner sur des emplacements officiels.

Lors de la saison des déplacements en 2018, une aire provisoire a pour la première fois été mise à la disposition des gens du voyage étrangers dans le canton de Berne. Cette aire, située à Brügg, près de Bienne, proposait 20 places de stationnement. L'exploitation s'est révélée positive. Cela a en outre été l'occasion de constater qu'il existait une demande de la part des gens du voyage. En effet, l'ensemble des places était tout le temps occupé. Les aires de transit provisoires, comme celle de Brügg, permettent également de dénouer les tensions. Toutefois, elles créent un besoin accru de personnel et d'argent qu'il ne faut pas sous-estimer. Il va de soi que des solutions temporaires ne suffisent pas et qu'il faut développer à long terme une offre pour le stationnement des gens du voyage étrangers.

3.1.2 Arrêté du Grand Conseil de septembre 2016

Lors de la session de septembre 2016, le Grand Conseil a octroyé un crédit pour la planification et la réalisation de trois aires de stationnement destinées aux gens du voyage de nationalité suisse dans les communes de Cerlier, Muri bei Bern et Herzogenbuchsee (2016.RRGR.601). Les travaux pour la réalisation des projets ont débuté. Parallèlement, le Grand Conseil a renvoyé assorti de charges le crédit nécessaire pour l'aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers à Montménil (cf. Journal du Grand Conseil de 2016, cahier 4, p. 1154 ss).

Dans un premier temps, le Grand Conseil a exigé qu'une aire de transit d'environ 50 places soit mise à la disposition des gens du voyage étrangers sur le territoire du canton de Berne, sur une autre parcelle que celle qui était prévue et à un coût nettement moindre. Comme demandé lorsque l'affaire a été renvoyée (2^e charge), les négociations avec la Confédération pour que celle-ci prenne en charge les coûts ont été dûment menées jusqu'en haut lieu. Bien qu'elles n'aient pas directement eu le succès escompté, elles ont permis d'ouvrir le dialogue entre la Confédération et les cantons pour coordonner les modalités de la coopération à moyen terme s'agissant des aires de transit destinées aux gens du voyage étrangers. Il en est ressorti que la Confédération est prête dans ce contexte à proposer aux cantons des parcelles lui appartenant pour répondre aux besoins de stationnement de la communauté. Lors du renvoi de l'affaire, le Grand Conseil a aussi précisé que le canton devait, si les négociations avec la Confédération n'aboutissaient pas à un résultat concret dans un délai d'un an, chercher un site adapté en privilégiant les propriétés foncières du canton ou de la Confédération le long de l'A1 et de l'A5 (3^e charge). Selon la quatrième charge, le canton ne devait pas

² RAINER J. SCHWEIZER / EVA M. ADONIE, avis de droit intitulé « Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende », Saint-Gall, 2010.

se contenter de planifier l'aire, il lui fallait également la construire et veiller à son exploitation. A noter que les coûts induits par l'exploitation et l'entretien de l'aire sont en principe à la charge de ceux qui l'utilisent, soit les gens du voyage (5^e charge). Finalement, le Grand Conseil a demandé le Conseil-exécutif de libérer les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre de la proposition de renvoi (6^e charge).

3.1.3 Interventions parlementaires

En septembre 2017, deux motions ont été déposées. La première demandait l'interruption de toute planification et réalisation d'aires de transit pour les gens du voyage étrangers (motion 179/2017 ; 2017.RRGR.522), la seconde l'élaboration d'un (nouveau) plan à même de résoudre de la manière la plus efficace pour la population et la plus économe pour le canton, en collaboration avec les autres cantons, le problème des aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage indigènes et étrangers (motion 198/2017 ; 2017.RRGR.541). Le Grand Conseil a suivi les propositions du Conseil-exécutif lors de la session de novembre 2017 en rejetant et classant ces interventions. Il a ainsi confirmé son appui aux travaux en cours concernant les aires de transit pour les gens du voyage étrangers.

En novembre 2017, une autre motion exigeait du canton qu'il mette en place les bases légales nécessaires, notamment en matière d'aménagement du territoire, afin que les aires de transit puissent être créées, financées, exploitées et entretenues par les gens du voyage eux-mêmes ou par des tiers (240/2017 ; 2017.RRGR.648). Là aussi, le Grand Conseil a suivi l'avis du Conseil-exécutif lors de la session de septembre 2018 et a rejeté la motion, confirmant ainsi une nouvelle fois son engagement s'agissant des travaux mentionnés.

3.1.4 Choix du site

Depuis septembre 2016, plusieurs sites pouvant accueillir une aire de transit ont fait l'objet d'un examen conformément aux attentes de la proposition de renvoi, dont des immeubles appartenant aux Chemins de fer fédéraux (CFF) et des surfaces proposées par des particuliers.

En juillet 2017, l'Office fédéral des routes (OFROU) s'est déclaré prêt à mettre à disposition des surfaces à côté de l'aire de repos de Wileroltigen pour la création d'une infrastructure adaptée aux gens du voyage étrangers. Lors de l'évaluation des sites en 2014 et 2015, le canton avait déjà examiné ce lieu et l'avait jugé adéquat, mais suivant la volonté de la propriétaire foncière ne l'avait pas retenu en priorité. L'OFROU voulait d'abord voir les résultats d'un projet comparable dans le canton de Fribourg (aménagement de l'aire de repos de La-Joux-des-Ponts, près de Bulle, en aire de transit pour les gens du voyage étrangers).

Un rapport externe a permis d'examiner et évaluer les autres sites où il était envisageable d'établir une aire de transit pour les gens du voyage étrangers. Parmi ceux-ci se trouvaient notamment des parcelles appartenant au canton aux abords de l'établissement pénitentiaire de Witzwil. Au vu des conclusions du rapport, l'option située près de l'aire de repos de Wileroltigen paraît la meilleure en raison principalement de sa situation. Elle jouxte en effet l'axe routier de l'A1, jouit d'une desserte directe par l'aire de repos, est disponible et n'a qu'un impact restreint sur les tiers.

Dans le cadre d'une étude de faisabilité, divers aspects de l'utilisation du site de Wileroltigen ont été approfondis et examinés. Ces recherches ont donné lieu à une évaluation des coûts de planification, d'étude de projet et de réalisation de l'aire de transit prévue.

3.2 Caractéristiques du projet

L'analyse mentionnée sert de base à la présente proposition, qui vise au déploiement des moyens nécessaires à la planification, la conception et la réalisation de l'aire de transit pour les gens du voyage étrangers près de l'aire d'autoroute de Wileroltigen.

La planification de l'aire de stationnement n'en est actuellement qu'à sa phase de conception. Le présent rapport propose au Grand Conseil de libérer des fonds pour la planification, l'étude de projet et la réalisation. Conformément à l'article 45, alinéa 2 LFP, les charges directes d'étude de projet font l'objet d'une autorisation de dépenses distincte. Etant donné que le Grand Conseil a déjà traité le sujet à plusieurs reprises et que l'aire de transit doit être opérationnelle le plus rapidement possible, il semble toutefois opportun, à titre exceptionnel, de lui soumettre au plus tôt un crédit englobant les coûts de planification, d'étude de projet et de réalisation. La même procédure a été adoptée pour le crédit-cadre pour la planification et la réalisation d'aires de stationnement destinées aux gens du voyage de nationalité suisse pour la période allant de 2017 à 2021 (2016.RRGR.601). La séparation usuelle des crédits destinés à l'étude de projet et à la réalisation est donc abandonnée au profit d'une mise en service dans les meilleurs délais de l'aire de transit prévue. Les montants soumis au Grand Conseil pour qu'il se prononce sur la question de la réalisation se fondent sur une estimation des frais établie dans le cadre de l'étude de faisabilité. Ils n'ont donc pas fait l'objet d'un examen aussi fouillé que d'habitude.

L'étude de faisabilité a servi au calcul sommaire des différents coûts. Les premières conclusions ont aussi permis de déterminer si le site était adéquat, comme décrit ci-avant.

Exploitation de l'aire de transit pour les gens du voyage étrangers

L'exploitation n'est pas comprise dans le crédit d'objet. Le respect du principe de la transparence appelle de premières estimations dans la mesure du possible au stade actuel du projet.

Les lignes directrices relatives aux aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage dans le canton de Berne règlent la répartition des tâches s'agissant de la création de nouvelles aires de stationnement. Le canton est responsable de trouver un site, de planifier l'aire et de l'aménager, mandats dont il supporte les coûts. En revanche, l'exploitation des aires est en général du ressort des communes³. Cette répartition a fait ses preuves lors de la création des nouvelles aires pour les gens du voyage suisses, mais la solution ne semble pas pouvoir être appliquée dans le cas d'une aire plus grande destinée aux gens du voyage étrangers. En l'occurrence, la commune concernée n'est pas prête à exploiter cette aire ; la gestion d'une aire de transit serait difficilement soutenable pour une commune comme Wileroltigen au vu des ressources disponibles.

Les expériences faites dans d'autres aires (provisoires) pour les gens du voyage, en Suisse ou dans les pays voisins, montrent qu'une exploitation réussie dépend principalement de la surveillance du site. Le surveillant s'occupe sur place des annonces d'arrivée et de départ,

³ Cf. également SCHWEIZER / ADONIE, *op. cit.*, p. 6 et 20.

perçoit les taxes et le dépôt de garantie et vérifie la bonne tenue de l'aire. De plus, il s'assure de l'élimination des déchets, du nettoyage et de l'entretien courant.

Il est prévu que la préfecture de Berne – Mittelland se charge de l'exploitation de l'aire de transit de Wileroltigen. Cette mesure trouve sa légitimité juridique dans l'article 11 LPr⁴ (sécurité et ordre public). La préfecture peut à cet effet faire appel à un tiers, mais reste compétente en la matière devant la JCE. L'organe responsable soumettra pour approbation une demande concernant les ressources nécessaires à l'accomplissement de la tâche.

3.2.1 Description du site retenu

La réalisation de l'aire de transit est prévue sur la parcelle n° 2 (commune de Wileroltigen), attenante à l'aire de repos de Wileroltigen. La partie de parcelle utilisée correspond à quelque 8500 mètres carrés. La délimitation précise de la surface utilisée fait partie de la procédure d'aménagement. En vue de l'emploi de cette surface, l'OFROU garantit au canton de Berne, plus précisément à l'Office des immeubles et des constructions (OIC) de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE), un droit de superficie de 30 ans avec possibilité de prolongation. La convention scellant la garantie sera signée dans le cadre de la procédure d'aménagement également. Le contrat constitutif du droit de superficie et la convention d'acquisition sont actuellement élaborés avec le concours de l'OFROU. La rente du droit de superficie sera fixée à 0 francs. Au terme du contrat ou en cas de restitution précoce de la parcelle grevée d'un droit de superficie, aucun frais de démantèlement n'est exigé du canton après la cessation de l'exploitation de l'aire. L'authentification du contrat aura lieu après l'approbation par l'organe compétent en matière financière du crédit d'engagement.

L'aire de transit mettra au moins 36 places de stationnement à disposition. Chaque place de stationnement peut être occupée par un groupe de trois à cinq personnes ; cette aire accueillera donc entre 108 et 180 personnes environ. Sa création doit répondre à des critères simples. L'Office des ponts et chaussées (OPC) en est le maître d'ouvrage.

Les choses suivantes ont été convenues:

Accès : L'accès se fait directement par l'aire de repos. Sur le site de l'aire de transit, un espace pour sept véhicules avec remorque au plus est prévu.

Place de stationnement : Les surfaces de dégagement de l'aire et le sol où se trouvent les installations sanitaires et techniques sont asphaltées. L'humus est retiré des places de stationnement pour lesquelles une fondation de gravier et une couche de couverture résistantes au gel sont prévues. Le reste est laissé à disposition comme surface végétalisée et lieux de séjour. La perméabilité du sol est garantie.

Local de conciergerie et installations techniques : Un conteneur est prévu pour la conciergerie et les installations techniques (câbles électriques et conduites d'eau).

Installations sanitaires : Les installations sanitaires sont des conteneurs simples dont l'entretien est facilité par le recouvrement en aluminium des parois intérieures.

Infrastructures : Les conduites d'alimentation en eau et d'évacuation ainsi que l'approvisionnement en électricité (installations sanitaires, candélabres, armoire de distribution de courant) sont mis en place. Il est renoncé à raccorder le site au gaz, au système de chauff-

⁴ Loi du 28 mars 2006 sur les préfets et les préfètes (LPr) ; RSB 152.321.

fage à distance ainsi qu'au réseau de télévision et aux lignes téléphoniques. L'accès au site doit être limité par une clôture de deux mètres et une barrière mobile placée à l'entrée.

Pour garantir l'aménagement du site, la JCE entend édicter un plan de quartier cantonal en application de l'article 102 LC ainsi qu'octroyer les permis de construire nécessaires dans le cadre d'une procédure selon l'article 9 LCoord⁵ (décision globale). La mise à disposition d'aires de transit relève de l'intérêt du canton, de sorte que la condition au sens de l'article 102 LC à l'édiction d'un plan de quartier cantonal est remplie. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a confirmé à l'OACOT que la délimitation d'une zone spéciale au sens de l'article 18 LAT⁶ est permise pour la création d'une aire de transit attenante à l'aire de repos de la commune de Wileroltigen.

3.2.2 Coûts de planification, d'étude de projet et de réalisation

Le canton couvre les coûts de planification, d'étude de projet et de réalisation de l'aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers. Les coûts de planification et d'étude de projet liés à l'élaboration de la décision globale devront en principe être supportés de 2019 à 2021. Si aucune procédure de recours n'est menée concernant la planification, la réalisation pourra débuter dès 2022. La phase de construction ne devrait pas être trop longue. La JCE prend à sa charge les frais liés au contrat constitutif du droit de superficie, qui sont inclus dans les coûts de planification. L'exécution du contrat dépend de l'OIC. L'utilisation d'une partie de la parcelle n° 2 est gratuite pour autant que s'applique la réciprocité, conformément à l'article 29, alinéa 2 ORN⁷. En d'autres termes, l'OFROU n'exige aucune rente pour le droit de superficie.

Les frais calculés pour la planification, l'étude de projet et la réalisation constituent des dépenses nouvelles et uniques au sens de l'article 48 LFP. Les estimations servant à la présente proposition se fondent uniquement sur une étude de faisabilité ; aucune étude de projet n'a pour l'heure été réalisée. Une réserve de 20 pour cent des coûts de planification et un supplément de 25 pour cent des coûts d'étude de projet et de réalisation (d'usage dans le domaine) sont prévus afin que la fluctuation des frais résultant du manque de précision puisse être jugulée. La répartition des frais est la suivante :

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (OACOT)					
Nature des frais	2019	2020	2021		Somme
Coûts de planification	20 000.--	35 000.--	30 000.--		85 000.--
Réserve (20% des coûts de planification)					17 000.--
Total des coûts de planification					102 000.--
Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (OPC)					
Nature des frais	2019	2020	2021	2022	Somme
Coûts d'étude de projet		40 000.--	20 000.--		60 000.--

⁵ Loi de coordination du 21 mars 1994 (LCoord ; RSB 724.1).

⁶ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700).

⁷ Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN ; RS 725.111).

Coûts de réalisation				2 526 000.--	2 526 000.--
Supplément (25% des coûts d'étude de projet et de réalisation)					646 500.--
Total des coûts d'étude de projet et de réalisation					3 232 500.--

Niveau des prix en avril 2018, indice des prix du bâtiment de l'Espace Mittelland de 123,5 points. Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement.

3.2.3 Montant du crédit d'objet

Le crédit d'objet comprend les frais de planification ainsi que les coûts d'étude de projet et de réalisation.

Coûts de planification (JCE)	CHF	85 000.--
Réserve (20% des coûts de planification)	CHF	17 000.--
Coûts d'étude de projet et de réalisation (TTE)	CHF	2 586 000.--
Supplément (25% des coûts d'étude de projet et de réalisation)	CHF	646 500.--
Total	CHF	3 334 500.--

Les coûts de planification sont inscrits au budget 2019 et au plan intégré mission-financement 2020 à 2021 sous le domaine fonctionnel de la JCE, plus précisément de l'OACOT. Les dépenses liées à l'étude de projet et à la réalisation ne sont pas encore inscrites au budget ni au plan intégré mission-financement (TTE), mais figureront dans la prochaine planification.

Pour diverses raisons, le total des coûts est plus élevé lorsque l'aire est destinée aux gens du voyage étrangers plutôt qu'aux gens du voyage suisses. Premièrement, les gens du voyage étrangers ont pour tradition de se déplacer en grands groupes, raison pour laquelle les espaces mis à leur disposition doivent être plus vastes. Deuxièmement, il est nécessaire de prévoir pour l'aire plusieurs installations sanitaires séparées ; répondre à cet impératif culturel permet d'éviter que les occupants satisfassent leurs besoins naturels en plein air. Troisièmement, les aires de transit sont, dans l'idéal, situées à proximité immédiate d'un axe routier – soit près d'une sortie d'autoroute et à une certaine distance d'une agglomération – ce qui coûte plus cher en matière de raccordement à l'électricité, d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, puisque la zone n'est en principe pas équipée.

Le site de Wileroltigen présente un avantage certain : proche de l'aire de repos de la commune, il dispose déjà des installations nécessaires pour le raccordement à l'électricité, l'alimentation en eau et l'évacuation des eaux usées. Il a été opté pour une construction simple afin que les coûts soient maintenus à un bas niveau. De plus, l'OFROU assure la gratuité de l'utilisation du lieu. Les atouts du site garantissent la création à moindre coût de l'aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers demandée dans le crédit d'objet.

La fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », créée et financée par la Confédération, s'est déjà manifestée pour la création de l'aire de transit pour les gens du voyage

étrangers. Il faut donc partir du principe que la fondation assure un apport unique modeste à l'entreprise.

3.2.4 Durée du crédit

En prévision d'éventuelles procédures juridiques, la durée des travaux de planification, d'étude de projet et de réalisation est estimée à huit ans au plus. Les versements se feront probablement entre 2019 et 2026.

3.2.5 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Le coût total de 3 334 500 francs comprend des investissements induisant une plus-value, dont 102 000 francs sont portés au compte de résultats et ne peuvent donc pas être inscrits à l'actif du bilan. Les investissements pouvant être inscrits à l'actif ont une durée d'utilisation de 30 ans. Les charges d'amortissement annuelles ordinaires s'élèvent ainsi à 107 750 francs.

3.2.6 Référendum financier

L'arrêté du Grand Conseil concernant le crédit d'objet proposé est soumis à la votation facultative conformément à l'article 62, alinéa 1, lettre c ConstC⁸ et publié dans les feuilles officielles cantonales.

3.2.7 Coûts induits

Selon la proposition de renvoi, les utilisateurs des aires doivent prendre les coûts d'exploitation à leur charge. Comme le montrent les expériences faites sur les aires de transit et de séjour destinées aux gens du voyage suisses, les aires exploitées parviennent à couvrir leurs propres frais. Par contre, les cas d'aires (provisoires) de transit pour les gens du voyage étrangers révèlent que les coûts d'exploitation (p. ex. dépense pour la surveillance de l'aire, l'approvisionnement et l'élimination, le nettoyage, l'entretien courant) ne sont en général que partiellement couverts par la taxe de stationnement et qu'il faut donc envisager la possibilité d'un déficit d'exploitation. Dans ce cadre, il est impossible d'exclure qu'interviennent des coûts induits par l'exploitation de l'aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers.

Frais d'exploitation

Selon les estimations, la somme des frais d'exploitation non couverts est comprise entre 20 000 et 60 000 francs par an. Les nouvelles dépenses périodiques ainsi engendrées sont compensées par des montants prélevés sur le Fonds d'encouragement des activités culturelles. Si, au cours des dix années à venir, les dépenses à charge de ce fonds pour les déficits d'exploitation cumulés des aires de séjour et de transit dépasse le plafond fixé à 500 000 francs, le Conseil-exécutif est prêt à demander au Grand Conseil une augmentation budgétaire unique pour le groupe de produits culture afin qu'une allocation supplémentaire puisse provisionner le fonds (cf. art. 34, al. 3 LEAC).

Frais de sécurité

La commune veille à l'accomplissement des tâches relevant de la police de sécurité et de la police routière sur son territoire d'après la loi sur la police. Toutefois, si l'accomplissement de ces tâches requiert des mesures de police exigeant une formation spécifique, la Police cantonale est seule compétente pour les accomplir. Si l'engagement de la Police cantonale dé-

⁸ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1).

passer quelques interventions isolées, celle-ci doit facturer ses prestations à la commune concernée. Dans la mesure où l'intervention de la police sur une aire de transit officielle engendre des coûts, la Direction de la police et des affaires militaires considère les conditions prévues à l'article 31, alinéa 2, lettre d LFP comme réunies : il peut être renoncé à produire une facture, car les prestations de sécurité représentent dans ce domaine un intérêt majeur pour le canton.

L'ampleur des frais associés aux éventuelles interventions de la police sur l'aire de transit en devenir est à l'heure actuelle incertaine. Etant donné que ces interventions ne sont pas planifiables, il est impossible d'en chiffrer précisément le coût. La Police cantonale estime qu'elle n'interviendra que quelques fois par année sur l'aire de transit en question.

Conformément à la nouvelle teneur de la loi sur la police, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2020 si le peuple l'accepte le 10 février 2019, les prestations de police de sécurité et de police routière restent accomplies conjointement par les communes et le canton, mais les coûts d'intervention de la Police cantonale prennent la forme de forfaits. Toutes les interventions sont d'emblée considérées comme indemnisées, la question du coût ne se pose donc pas.

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Les coûts de planification et d'étude de projet adviendront entre 2019 et 2021. La réalisation ne sera pas entreprise avant 2022, sous réserve de retard causé par des procédures de recours.

La JCE est compétente en matière d'édiction d'un plan de quartier cantonal (art. 102 LC). Au sein de la JCE, c'est l'OACOT qui est chargé de préparer les bases nécessaires. La question de l'obtention du droit de superficie et de la conception ainsi que la réalisation du projet est du ressort de la TTE et de l'OIC ainsi que de l'OPC en particulier. En vertu de l'article 53, alinéa 2, lettre a LFP, la JCE (concrètement l'OACOT) est compétente pour décider de l'utilisation du crédit s'agissant des coûts de planification, tandis que la TTE (concrètement l'OPC) l'est pour les coûts d'étude de projet et de réalisation. Les deux Directions décident également d'une éventuelle prolongation de la durée du crédit d'objet.

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

La création d'une aire de transit pour les gens du voyage étrangers contribue à la réalisation de l'objectif intitulé « Garantir la stabilité sociale », qui figure dans le programme gouvernemental de législature 2019 à 2021.

De plus, elle permettra d'atteindre le but, énoncé dans la fiche de mesure D_08 du plan directeur cantonal, d'augmenter le nombre d'aires de transit pour les gens du voyage étrangers dans le canton de Berne.

5 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

La création d'une aire de transit définitive à l'intention des gens du voyage étrangers permet d'éviter les occupations illégales de terrain. Il convient de souligner que ces occupations ont

par le passé été source de dépenses importantes pour la Police cantonale comme pour les communes. Cela permet en outre de ne plus devoir chercher, préparer et mettre à disposition des aires provisoires. La réalisation de cette aire rend possible une réduction des frais assumés par l'administration cantonale, la Police cantonale et les communes.

La planification de l'aire est du ressort de l'OACOT, l'étude de projet et la réalisation, de celui de l'OPC. Par conséquent, le travail en découlant pourra être absorbé par les ressources humaines existantes. Etant donné que le canton s'occupe de l'exploitation de l'aire de transit prévue, il doit en tous les cas accorder les ressources humaines et financières nécessaires à la préfecture de Berne – Mittelland.

Le projet n'aura aucune répercussion sur l'informatique et les locaux.

6 Répercussions sur les communes

Ce sont surtout les communes de la région bilingue du Seeland – Biel/Bienne qui ont été concernées par les haltes spontanées durant les dernières années. La concrétisation d'une aire de transit permanente destinée aux gens du voyage étrangers n'apporte pas qu'une solution à un problème, elle soulage surtout les communes concernées.

L'aire se situera dans la partie méridionale du territoire communal de Wileroltigen, aux abords de l'autoroute A1, à côté de l'aire de repos. La distance avec le lieu habité le plus proche est de 400 mètres (hameau de Jerisberg, commune de Ferenbalm) ; celle avec des groupes d'habitations plus importants est de 500 mètres (Gurbrü, au nord de l'A1), 1200 mètres (Wileroltigen, au nord de l'A1) et 3000 mètres (Chiètres, canton de Fribourg).

L'équipement en voies de communication de l'aire peut directement être assuré par l'autoroute A1 et l'aire de repos de Wileroltigen, en accord avec l'OFROU. En raison de la clôture prévue, l'arrivée et le départ ne pourront se faire que par la voie de l'aire de repos. Un autre accès (par l'intersection de Mühleberg) est ainsi exclu ; les habitants bernois et fribourgeois des alentours ne seront donc pas importunés par les allers et venues.

L'édiction d'un plan de quartier cantonal représente, s'agissant de l'aire de transit en question, un instrument d'aménagement indispensable. En effet, il semble peu réaliste de compter sur un plan d'aménagement communal vu l'opposition anticipée de la population au projet. L'aménagement tiendra compte des intérêts de la commune de Wileroltigen autant que faire se peut. Celle-ci sera d'ailleurs représentée au sein du groupe de suivi constitué afin d'élaborer le plan de quartier cantonal. Le projet n'a pas d'incidences financières immédiates pour la commune de Wileroltigen.

7 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

La mise en place d'une aire de transit pour les gens du voyage étrangers a avant tout des répercussions sur la société. Le projet s'est heurté aux réticences de la population locale, dues notamment aux mauvaises expériences que représentent les occupations illégales de terrain. La compréhension réciproque entre cette population et les gens du voyage étrangers sera facilitée grâce à une discussion organisée dans le cadre de la procédure d'aménagement. La réalisation d'une aire de transit officielle et son exploitation permettra de

proposer un nombre suffisant d'emplacements pour les gens du voyage, ce qui aura pour effet d'éviter les conséquences nuisibles des occupations illégales de terrain.

Le volet environnemental de la question a également été abordé dans le cadre de l'analyse du site. Parmi les aspects étudiés, on compte par exemple la protection de la nature. Au sud-est de l'aire de transit pour les gens du voyage étrangers, au sud de la route de Ferenbalm se trouve la réserve naturelle de Faverried. Selon les observations, il ne s'agit pas d'un motif d'exclusion. Il faudra toutefois faire attention lors de la réalisation et de l'exploitation à l'absence de tout impact sur le site. Chacun des aspects environnementaux importants sera traité à l'occasion de l'élaboration du plan de quartier cantonal.

S'agissant des répercussions sur l'économie, ce projet n'a aucune conséquence positive ni négative.

8 Proposition

Vu ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit d'objet.

Pièces jointes

- ACE