

BGer 1C_188/2018 vom 13. Februar 2019

Bundesgericht, 2019-02-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_188_2018

FR: TF 1C_188/2018 du 13 février 2019

IT: TF 1C_188/2018 del 13 febbraio 2019

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

Le recours en matière de droit public est ouvert contre les actes normatifs cantonaux (art. 82 let. b LTF). La loi attaquée constitue un acte normatif cantonal et ne peut faire l'objet d'aucun recours dans le canton de Neuchâtel. Elle est par conséquent directement attaquable par un recours en matière de droit public (art. 82 let. b et 87 al. 1 LTF).

E. 1.2

L' art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 141 I 78 consid. 3.1 p. 81).

Selon la jurisprudence, une association jouissant de la personnalité juridique est autorisée à former un recours en matière de droit public en son nom propre lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection. De même, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours en matière de droit public (nommé alors recours corporatif) pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 p. 84; 137 II 40 consid. 2.6.4; arrêt 1C_170/2015 du 18 août 2015 consid. 3.1).

En l'occurrence, A. _____ et B. _____, domiciliés dans le canton de Neuchâtel, appartiennent à la communauté yéniche sédentaire. Ils n'excluent cependant pas un jour d'adopter un mode de vie nomade ou d'acquérir un terrain en vue de le mettre à disposition des membres nomades de la communauté yéniche. Ils sont ainsi susceptibles de se voir appliquer un jour la loi querellée qui tend à encadrer le séjour et le transit des communautés nomades sur territoire neuchâtelois. Cela suffit pour admettre leur qualité pour agir.

La qualité pour recourir peut aussi être accordée à l'association suisse D. _____ qui, conformément à ses statuts, poursuit notamment le but de développer la culture des Yéniches dans toute leur diversité en tant que nomades ou sédentaires, l'acceptation de la

culture yéniche au sein de la société, la reconnaissance des Yéniches en tant que minorité nationale, autochtone, victime de persécutions dans les pays européens. La loi attaquée touche directement les droits des membres de l'association.

La qualité pour recourir de la Société pour les peuples menacés - Suisse, peut demeurer indécise.

E. 1.3

Le recours a été interjeté dans les trente jours suivant la publication de l'arrêté de promulgation (ATF 137 I 77 consid. 1.5 p. 81). Le délai de l' art. 101 LTF est ainsi respecté. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'un acte normatif au droit constitutionnel; il s'impose cependant une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Dans ce contexte, ce qui est décisif, c'est que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les droits fondamentaux invoqués (ATF 140 I 2 consid. 4 p. 14). Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée (ATF 143 I 1 consid. 2.3 p. 6).

Le juge constitutionnel ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme aux droits fondamentaux. Les explications de l'autorité cantonale sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, son application puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (ATF 140 I 2 consid. 4 p. 14 et les arrêts cités).

E. 3

Les exigences en matière de motivation prévues par l' art. 42 al. 2 LTF et celles, plus strictes, de l' art. 106 al. 2 LTF , valent aussi pour les recours dirigés contre les actes normatifs cantonaux. Conformément au principe d'allégation, le Tribunal fédéral n'examine la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant. Dans ce cas, l'acte de recours doit, sous peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits et principes constitutionnels violés et préciser en quoi consiste la violation (ATF 143 I 1 consid. 1.4 p. 5).

Les recourants s'en prennent à toute la loi litigieuse. Ils ne formulent cependant de grief motivé qu'à l'encontre de certaines dispositions. Ainsi, les art. 1, 2, 3, 4 let. c à g, 5, 6, 7, 8, 29, 32, 33 et 34 LSCN n'ont pas été mis en cause.

E. 4

Il y a lieu dans un premier temps d'exposer le cadre conventionnel et constitutionnel protégeant les communautés nomades.

E. 4.1

D'après l'art. 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, conclu à New York le 16 décembre 1966 et entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992 (ci-après: Pacte ONU II; RS 0.103.2), dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. L'art. 27 Pacte ONU II ne consacre aucun droit collectif pour les minorités - ethniques, religieuses ou linguistiques - en tant que groupes, mais uniquement un droit individuel - directement invocable devant les tribunaux suisses -, appartenant aux membres de ces groupes, de voir leurs caractéristiques minoritaires respectées et promues. Considérant que les champs d'application de ces deux normes étaient identiques et leur restriction admissible aux mêmes conditions, le Tribunal fédéral a toutefois jugé que l'art. 27 Pacte ONU II n'offrait pas de garanties plus étendues que la protection de la vie privée et familiale consacrée à l'art. 8 CEDH, en tant que cette disposition protège le mode de vie tzigane (ATF 138 I 205 consid. 5.1 p. 210 s. et les références citées).

En adhérant à la Convention-cadre du 1

er février 1995 pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1), la Suisse s'est engagée d'une part à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi et à interdire toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale (art. 4 par. 1). Elle s'est engagée d'autre part à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel (art. 5 par. 1). A l'occasion de la ratification de cette Convention-cadre, la Suisse a fait la déclaration suivante: La Suisse déclare que constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. Dans son message, le Conseil fédéral a, à ce propos, expressément précisé que la Convention-cadre pouvait être appliquée en Suisse aux minorités linguistiques nationales, mais aussi à d'autres groupes minoritaires de la population suisse, comme les membres de la communauté des gens du voyage (Message du 19 novembre 1997 relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, FF 1998 1048 ch. 22; voir également le Rapport initial du gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, établi en 2001 à l'intention du Conseil de l'Europe, <http://www.dfae.admin.ch/eda/fr/home/topics/eu/euroc/coeusw/coswtr.html>). Toutefois, la Convention ne contient pas de disposition directement applicable, mais impose aux Etats membres l'adoption de mesures, notamment législatives, visant à protéger l'existence des minorités nationales (ATF 138 I 205 consid. 5.2 p. 211 s. et les références citées).

E. 4.2

Contrairement au Pacte ONU II, le texte de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) ne contient aucune norme garantissant explicitement les droits des minorités. Dans sa pratique, la Cour européenne des droits de l'homme a admis qu'il appartenait aux autorités de prendre en considération l'appartenance à une minorité ethnique ou à un groupe menant un mode de vie distinct de celui de la population majoritaire. En effet, un consensus international se faisait jour au sein des Etats membres 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 (arrêts de la CourEDH

Chapman contre Royaume-Uni du 18 janvier 2001, Recueil CourEDH 2001-I p. 91 §§ 93 et 94). Même si l'appartenance à une minorité ne dispensait pas de respecter les lois destinées à protéger le bien commun, la Cour a considéré que l' art. 8 CEDH conférait aux membres d'une minorité le droit à ce que les autorités prennent en considération leurs besoins spécifiques en raison de leur vulnérabilité en tant que membres de cette minorité, tant dans le cadre réglementaire que lors de la prise de décision dans un cas particulier (arrêts

Chapman c. Royaume-Uni précité, § 96;

Connors contre Royaume-Uni du 27 mai 2004 § 84;

D.H. et autres contre République Tchèque du 13 novembre 2007 § 181) (ATF 138 I 205 consid. 5.3 p. 212 s. et les références citées).

E. 5

Dans un premier grief, les requérants se plaignent d'une violation du principe de l'interdiction des discriminations (art. 8 Cst. , 8 al. 1 et 9 de la constitution du canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 [RS 131.233], art. 14 CEDH) et du principe de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.).

E. 5.1

Un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 I 195 consid. 6.1 p. 213 et les références citées). La question de savoir s'il existe un motif raisonnable pour une distinction peut recevoir des réponses différentes suivant les époques et les idées dominantes. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes (ATF 137 I 167 consid. 3.5 p. 175 et les arrêts cités).

Selon l' art. 8 al. 2 Cst. , nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

Une discrimination au sens de l' art. 8 al. 2 Cst. est réalisée lorsqu'une personne est juridiquement traitée de manière différente, uniquement en raison de son appartenance à un groupe déterminé historiquement ou dans la réalité sociale contemporaine, mise à l'écart ou considérée comme de moindre valeur. La discrimination constitue une forme qualifiée d'inégalité de traitement de personnes dans des situations comparables, dans la mesure où elle produit sur un être humain un effet dommageable, qui doit être considéré comme un avilissement ou une exclusion, car elle se rapporte à un critère de distinction qui concerne une part essentielle de l'identité de la personne intéressée ou à laquelle il lui est difficilement possible de renoncer (ATF 143 I 129 consid. 2.3.1 p. 133).

Toutefois l'interdiction de la discrimination au sens du droit constitutionnel suisse ne rend pas absolument inadmissible le fait de se fonder sur un critère prohibé tels que ceux énumérés de manière non exhaustive par l' art. 8 al. 2 Cst. L'usage d'un tel critère fait naître une présomption de différenciation inadmissible qui ne peut être renversée que par une justification qualifiée: la mesure litigieuse doit poursuivre un intérêt public légitime et primordial, être nécessaire et adéquate et respecter dans l'ensemble le principe de la proportionnalité (ATF 143 I 129 consid. 2.3.1 p. 133 s. et les arrêts cités). L' art. 8 al. 2 Cst. interdit non seulement la discrimination directe, mais également la discrimination indirecte. Il y a discrimination indirecte lorsqu'une réglementation, sans désavantager directement un groupe déterminé, défavorise particulièrement, par ses effets et sans justification objective, les personnes appartenant à ce groupe. L'atteinte doit toutefois revêtir une importance significative, le principe de l'interdiction de la discrimination indirecte ne pouvant servir qu'à corriger les effets négatifs les plus flagrants d'une réglementation étatique (ATF 142 V 316 consid. 6.1.2 p. 323 s.; 138 I 265 consid. 4.2.2 p. 267).

E. 5.2

Les recourants soutiennent d'abord que les art. 10 let. b, 15, 20, 21, 24, 27 et 31 LSCN font une distinction inadmissible entre une communauté nomade et les autres catégories de personnes stationnant ou séjournant dans le canton pour de courts séjours, des événements particuliers ou des vacances, telles que des voyageurs de commerce, des forains, des transporteurs, des bateliers, des touristes, des auto-stoppeurs, des campeurs ou encore des organisateurs de fêtes et manifestations. Les recourants critiquent aussi la distinction entre une communauté nomade occupant un emplacement sans droit et l'occupant illicite d'un objet immobilier (squatteur) au sens du droit du bail (art. 253 ss CO).

Cette affirmation générale et non motivée, fût-elle recevable (art. 106 al. 2 LTF supra consid. 3), ne saurait être suivie. En effet, les recourants perdent de vue que les communautés nomades ne sont pas dans une situation comparable aux catégories de personnes précitées (à l'exception des forains), dans la mesure où celles-ci se déplacent et séjournent de manière individuelle: les effets de leur occupation du sol sont donc différents de ceux des communautés nomades qui se déplacent en convoi et stationnent en commun. Les situations évoquées n'étant ni semblables ni comparables, la loi litigieuse ne consacre pas d'inégalité de traitement prohibée. Quant aux forains, ils se distinguent des communautés nomades par le but dans lequel ils se déplacent, à savoir le divertissement du public par la mise à disposition d'installations, à titre lucratif et dans des lieux non fixes. A nouveau, la situation n'est pas comparable aux communautés nomades. Les forains doivent quant à eux aussi être titulaires d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente (art. 2 ss de la loi fédérale sur le commerce itinérant du 23 mars 2001 [RS 943.1]) et respecter les multiples modalités de mise à disposition du domaine public communal.

Les recourants illustrent aussi leur propos en citant quatre exemples. Ils estiment d'abord que l'évacuation des campements illicites prévue par les art. 24 ss LSCN est une mesure radicale, spécifiquement dirigée contre les communautés nomades, qui n'a pas d'équivalent en droit neuchâtelois, même lorsqu'il s'agit de l'utilisation de l'espace public ou privé ou d'un commerce exercé dans l'espace public. Cette critique manque de pertinence puisque l'évacuation n'est pas une mesure réservée aux communautés nomades; en effet, le droit privé prévoit que les locataires peuvent, en cas de non-respect de leurs obligations contractuelles, faire l'objet d'une expulsion (art. 267 CO). Il en va de même des squatteurs (art. 926 ss ou 641 al. 2 CC). Une évacuation peut aussi avoir lieu pour des motifs d'ordre public, notamment sécuritaires, en application de la clause générale de police (cf. ATF 134 I 322 consid. 2.4 p. 327).

Toujours sous l'angle de l'inégalité de traitement entre communautés nomades et le reste de la population, les recourants se plaignent aussi de ce que l'art. 20 let. b LSCN impose aux communautés nomades l'obligation de verser une garantie lors de leur arrivée dans une aire d'accueil ou dans un site provisoire. Ils affirment que cette obligation n'est exigée d'aucune autre catégorie de la population. Ils estiment qu'aucun intérêt public justifie que seule une catégorie de la population désignée par son appartenance ethno-culturelle ou son mode de vie soit soumise à une telle réglementation. A nouveau, les recourants ne peuvent être suivis puisque les communautés nomades ne sont pas les seules à devoir déposer une garantie. Le droit du bail impose à tous les locataires d'habitations ou de locaux commerciaux de déposer des sûretés (art. 257e al. 2 CO).

Les recourants voient encore une discrimination dans l'art. 31 LSCN, en ce qu'il prévoit des contraventions "absolument exagérées à infliger aux gens du voyage spécifiquement". L'art. 31 LSCN prévoit que 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. Encore une fois, ce grief peut être d'emblée rejeté, dans la mesure où le montant maximal prévu correspond à celui de l'art. 6 al. 2 du code pénal neuchâtelois du 20 novembre 1940 (RSN 312.0) pour les contraventions. Le montant n'est donc pas spécifiquement applicable aux communautés nomades. Il correspond d'ailleurs au montant maximal prévu par de nombreuses lois administratives, notamment en cas d'infractions à la loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984 (art. 138a al. 1 LDP ; RSN 141), lors de l'usurpation du titre d'avocat (art. 50 al. 1 de la loi sur la profession d'avocat du 19 juin 2002; RSN 165.10), en cas de fausses déclarations en matière d'assurance-chômage (art. 75 al. 1 de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage du 25 mai 2004; RSN 813.10), de fausses déclarations en matière d'accueil des enfants (art. 41 de la loi sur l'accueil des enfants du 28 septembre 2010; RSN 400.1), de fausses déclarations en matière d'aide sociale (art. 73 al. 1 de la loi sur l'action sociale du 25 juin 1996; RSN 831.0), en cas d'infractions relatives à la protection de la nature (art. 55 al. 1 de la loi sur la protection de la nature du 22 juin 1994; RSN 461.10), à la loi sur l'archivage du 22 février 2011 (art. 24 al. 1 LArch; RSN 442.20) et à la loi sur la police du commerce (art. 51 al. 1 de la loi sur la police du commerce du 18 février 2014; RSN 941.01).

Enfin, les recourants relèvent que les intérêts publics prépondérants énumérés à l'art. 15 LSCN concerneraient exclusivement la population sédentaire. Ils voient une discrimination à l'encontre des gens du voyage, en ce que les intérêts de ceux-ci (mesures en cas de problèmes de logement, respect de leurs intérêts culturels et sociaux, éducation scolaire, devoirs d'aide sociale, promotion d'une cohabitation en confiance entre gens du voyage et

population locale) semblent exclus de la prise en considération en tant qu'intérêts publics prépondérants. Encore une fois, les recourants ne convainquent pas puisque les intérêts publics énumérés à l'art. 15 LSCN (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) concernent tout autant les communautés nomades que la population sédentaire. Il n'y a donc pas de discrimination à l'encontre des communautés nomades.

En définitive, la loi litigieuse n'établit pas de discrimination entre les communautés nomades et le reste de la population. Mal fondé, le grief doit être écarté.

E. 5.3

Les recourants estiment aussi que les art. 4 let. a et b, 17 à 19 LSCN créent une seconde catégorie de discrimination inacceptable par la distinction faite entre les communautés nomades suisses et les communautés nomades étrangères. Ils pointent l'art. 17 LSCN qui précise que l'aire de séjour est destinée à l'accueil permanent des communautés nomades suisses, alors que les aires de transit sont destinées à l'accueil temporaire des autres communautés nomades (art. 19 LSCN). Ils dénoncent une violation de l'art. 2 de l'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 (ALCP; RS 0.142.112.681) qui prévoit que les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas discriminés en raison de leur nationalité. Ils qualifient en outre le critère de distinction opéré par l'art. 4 let. a LSCN (soit la plaque d'immatriculation des véhicules) de "totalement absurde", car une plaque de contrôle ne détermine en rien la nationalité de la personne qui utilise le véhicule.

E. 5.3.1

La LSCN définit les "communautés nomades suisses", qui, selon l'art. 4 let. a, 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. L'art. 4 let. b LSCN les distingue des "autres communautés nomades", qui 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.

Dans son rapport au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur le stationnement des communautés nomades du 6 novembre 2017 (ci-après: le rapport du 6 novembre 2017), le Conseil d'Etat explique que l'expression "communautés nomades suisses" est une notion dynamique, qui vise les communautés nomades reconnues comme minorités nationales par le Conseil fédéral, en application de la Convention-cadre précitée; actuellement, les Yéniches ainsi que les Sinti et Manouches suisses sont reconnus comme minorité nationale par le Conseil fédéral; les autres communautés nomades (art. 4 let. b) sont, par défaut, les groupes non reconnus comme minorité nationale; il s'agit des Roms suisses et des membres de communautés itinérantes européennes.

L'art. 16 LSCN prévoit trois types d'aires d'accueil. Il y a d'abord l'

aire de séjour destinée à l'accueil permanent des communautés nomades suisses (art. 17 LSCN). L'

aire de passage est ensuite destinée, durant la période déterminée par le Conseil d'Etat, à l'accueil temporaire de communautés nomades suisses (art. 18 LSCN). L'art. 19 LSCN réserve enfin l'

aire de transit à l'accueil temporaire des autres communautés nomades.

E. 5.3.2

Le Grand Conseil explique que la distinction entre nomades suisses et étrangers est justifiée. Il expose qu'en ratifiant la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Suisse a reconnu en 1995 les Yéniches et les Manouches de nationalité suisse, qu'ils soient nomades ou sédentaires, comme minorités nationales. En d'autres termes, pour bénéficier de la protection conférée par cette Convention-cadre, il ne suffit pas d'être une minorité, il faut en plus être reconnu en tant que telle par l'Etat. La réserve apportée par la Suisse tend à ne protéger que les personnes minoritaires suisses.

Il ajoute aussi que la différence des durées de séjour entre communautés nomades suisses et européennes se justifie par le fait que ces dernières, plus nombreuses et généralement plus grandes, nécessitent des espaces plus grands. La durée de séjour des convois européens est aussi plus courte (entre 2 jours et 29 jours pour l'année 2016 dans le canton de Neuchâtel, voir rapport d'information du Conseil d'Etat du Grand Conseil concernant la gestion cantonale du transit et des séjours des gens du voyage sur le territoire neuchâtelois du 8 mars 2017).

Le Grand Conseil relève encore que les recourants se réfèrent en vain à l'ALCP, dans la mesure où les droits conférés par cet accord (entrée sur le territoire suisse, séjour et exercice d'une activité lucrative) aux ressortissants des parties contractantes sont des droits personnels et subjectifs s'adressant aux personnes physiques (ALVARO BORGHI, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, 2010, p. 18 ch. 28 et p. 26 ch. 51). Or la LSCN ne porte pas atteinte aux droits personnels de l'ALCP, mais traite uniquement des modalités relatives au groupe formé par la communauté nomade. En tant que la LSCN traite des communautés nomades, elle n'empêche pas leurs membres de prendre un emploi salarié, d'effectuer une activité lucrative indépendante ou d'offrir leurs prestations de service. La LSCN ne met pas en cause les droits individuels des membres des communautés nomades mais met en place les modalités relatives au séjour d'un groupe.

E. 5.3.3

Les trois types d'aires d'accueil créées par la LSCN correspondent à la terminologie utilisée par les autorités suisses. Ainsi, le Conseil fédéral, dans le Quatrième rapport du Gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales de février 2017, distingue trois types d'aires pour les gens du voyage: les aires de séjour (pour les mois d'hiver principalement utilisées par les gens du voyage suisses), les aires de passage (pour les courts séjours en été, principalement utilisées par les gens du voyage suisses) et les aires de transit (vastes aires près des axes routiers principaux, essentiellement utilisées par les gens du voyage étrangers) (p. 16 et 21). Il cite les résultats du groupe de travail "améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti et Roms en Suisse" lequel a distingué les mêmes trois types d'aires. Il l'avait déjà fait en 2006 dans son rapport du 18 octobre 2006 sur la situation des gens du voyage en Suisse, partie II: création d'aires de séjour et de transit pour les gens du voyage: possibilité d'action de la Confédération (p. 6 à 10).

De même, l'Association suisse pour l'aménagement du territoire VLP-ASPAN met en évidence ces mêmes trois types d'aires et décrit l'

aire de transit pour les voyageurs étrangers en ces termes: cette aire aux dimensions généreuses (pour 35 à 80 places de stationnement) est destinée aux gens du voyage étrangers qui traversent la Suisse en convoi; il s'agit généralement de grands groupes de Roms et de Sinti (essentiellement français et allemands); leur séjour étant la plupart du temps de courte durée, une aire en dur avec branchement d'eau et conteneur à déchets suffit en guise d'infrastructure de base. (Annemarie Straumann, A la recherche d'aires d'accueil pour les Yéniches, les Sinti et les Roms, in: VLP-ASPAN Inforum de septembre 2016, p. 7).

De même, dans le rapport 2015 "Gens du voyage et aménagement du territoire" sur mandat de la Fondation "Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses" (publié en décembre 2016), les aires de transit pour les gens du voyage suisses sont distinguées des aires de transit pour les gens du voyage étrangers. Il est expliqué que les gens du voyage étrangers sont en général issus de la communauté Rom ou Sinti et viennent, pour la plupart, de France et d'Allemagne, mais aussi d'Italie, d'Espagne et d'autres pays européens. Ils voyagent traditionnellement en grands groupes à travers la Suisse et s'arrêtent surtout sur les grands emplacements pouvant accueillir 35 à 80 caravanes, appelées aires de transit pour gens du voyage étrangers. En raison de leur mode de vie différent, de la taille des groupes, des mentalités et des demandes des gens du voyage suisses et étrangers, la cohabitation des deux groupes sur une même place est souvent difficile, raison pour laquelle ils évitent l'un comme l'autre le contact. C'est pour cette raison qu'il faut prévoir des places plus grandes pour les groupes de gens du voyage étrangers. Le séjour des gens du voyage étrangers étant généralement de courte durée (de quelques jours à quelques semaines), un emplacement avec une infrastructure de base comme un raccordement d'eau courante et un conteneur pour les déchets est suffisante. Il n'est pas indispensable de prévoir une infrastructure fixe pour toutes les aires de transit pour gens du voyage étrangers car elles sont en partie utilisées sur une très courte durée (Rapport 2015 "Gens du voyage et aménagement du territoire" sur mandat de la Fondation "Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses" [publié en décembre 2016] p. 47 et 48).

Enfin, dans sa thèse consacrée à la situation juridique des communautés nomades en Suisse, Joëlle Sambuc Bloise expose que les conditions concrètes de séjour en matière de stationnement des caravanes sont différentes entre les nomades suisses et les convois étrangers. Les aires de stationnement destinées aux nomades suisses doivent être distinctes de celles prévues pour les nomades étrangers; les deux types d'offre se complètent et sont nécessaires l'une et l'autre. Pour les convois étrangers de passage, seule une offre suffisante en matière de places de transit doit être constituée, à l'exclusion de places de stationnement durable. De plus, ces convois sont de taille beaucoup plus importante que ceux des nomades suisses, puisqu'ils comprennent entre trente et cinquante véhicules. Leur stationnement pose donc des questions logistiques différentes pour les autorités communales et imposent nécessairement la création de places possédant les infrastructures requises. De plus, l'emplacement géographique de ces aires diffère de celles destinées aux nomades suisses puisqu'elles doivent notamment se trouver le long des axes autoroutiers empruntés pour traverser la Suisse (Joëlle Sambuc Bloise, La situation juridique des Tziganes en Suisse, Analyse du droit suisse au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme, thèse, 2007, p. 384).

E. 5.3.4

Il découle du considérant précédent que les trois types d'aire d'accueil prévus par la LSCN s'inscrivent dans une pratique bien établie. La distinction entre les aires destinées aux communautés nomades suisses et celles prévues pour les autres communautés nomades se justifie ainsi par au moins deux motifs, la durée de stationnement et la grandeur des convois. Les communautés nomades étrangères se déplacent en plus grand nombre que les suisses; elles stationnent moins longtemps sur les aires que les suisses. La différenciation est ainsi admissible; elle poursuit un intérêt public (trouver de la place pour chacune des communautés nomades en fonction de leurs besoins); elle respecte en outre le principe de la proportionnalité. Elle concrétise de surcroît l'obligation que lui impose la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de protéger les personnes minoritaires suisses. Il n'y a donc pas de violation de l' art. 8 al. 2 Cst.

Par ailleurs, la distinction opérée par la LSCN entre les "communautés nomades suisses" et "les autres communautés nomades" ne se fonde en réalité pas sur la nationalité. En effet, l'art. 4 let. a LSCN définit les "communautés nomades suisses" comme celles qui sont 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. Le critère permettant l'accès à une aire de séjour ou à une aire de passage est donc l'immatriculation du véhicule automobile et de la caravane. Or une personne de nationalité étrangère peut obtenir des plaques d'immatriculation suisses pour un véhicule de provenance suisse tout comme pour un véhicule de provenance étrangère (art. 74 al. 1 let. a de l'ordonnance réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière du 27 octobre 1976; OAC RS 741.51). S'ajoute à cela que les "autres communautés nomades" au sens de l'art. 4 let. b LSCN 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. Des citoyens suisses, membres d'un groupe non reconnu comme minorité nationale, comme les Roms suisses, sont donc compris dans "les autres communautés nomades". La distinction opérée par la loi litigieuse n'a donc pas consacré de discrimination fondée sur la nationalité. Le grief de violation à l' art. 2 ALCP doit ainsi être écarté.

Au demeurant, l'ALCP garantit aux ressortissants de l'Union européenne un droit d'entrée sur le territoire suisse, un droit de séjour en Suisse, un droit d'exercer une activité économique, un droit de demeurer sur le territoire suisse après la fin de leur activité économique. La loi litigieuse n'empêche pas les membres de communautés nomades européens de prendre un emploi salarié, d'entrer en Suisse, d'effectuer une activité lucrative indépendante et de séjourner en Suisse. Les communautés nomades étrangères ne disposent en revanche pas d'un droit justiciable à ce que la Suisse fournisse un type d'aire de stationnement précis, la Suisse n'étant pas tenue de fournir une prestation positive.

En définitive, la LSCN ne viole pas l'interdiction de la discrimination en prévoyant des aires de séjour et de passage pour les "communautés nomades suisses" et des aires de transit pour les "autres communautés nomades".

E. 6

Les recourants soutiennent ensuite, de manière désordonnée, que plusieurs dispositions de la LSCN portent atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et à la liberté

économique (art. 27 Cst.). Il s'agit d'articles en lien avec les trois catégories d'endroit où un campement peut être organisé. Il y a donc lieu d'exposer ce contexte (consid. 6.2), après avoir posé le cadre constitutionnel relatif aux art. 26 et 27 Cst. (consid. 6.1). Les différentes dispositions de la LSCN mises en cause par les recourants seront examinées aux considérants 6.3 à 6.8.

E. 6.1

La garantie de la propriété ancrée à l' art. 26 al. 1 Cst. , qui protège les droits patrimoniaux tel que celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner (ATF 131 I 333 consid. 3.1 p. 338), n'est pas absolue. Il en va de même de la liberté économique (art. 27 Cst.). Conformément à l' art. 36 Cst. , une restriction à ces libertés fondamentales est admissible à condition de reposer sur une base légale, d'être justifiée par un intérêt public et, selon le principe de proportionnalité, de se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis, sans violer l'essence du droit en question.

La liberté économique peut ainsi se voir limitée par des mesures restrictives poursuivant des motifs d'ordre public, de politique sociale ou des mesures ne servant pas en premier lieu des intérêts économiques. Le droit public peut en particulier interdire, ou au contraire imposer la conclusion de contrats entre certaines personnes, sans que cela ne viole en soi le droit fédéral. La liberté contractuelle, énoncée à l' art. 1 CO , bénéficie certes de la protection assurée par le principe de primauté du droit fédéral. Elle n'est toutefois pas illimitée (cf. art. 19 et 20 CO) et certaines dérogations à cette liberté peuvent aussi se justifier, notamment dans le domaine du logement (ATF 142 I 76 consid. 3.1 p. et les arrêts cités).

E. 6.2

L'art. 9 LSCN définit les lieux où un campement peut être installé. Il prévoit trois catégories d'endroit où un campement peut se localiser.

Il s'agit d'abord des

aires d'accueil cantonale ou communale (art. 9 let. a LSCN). Selon le rapport du 6 novembre 2017, ces aires d'accueil font obligatoirement l'objet d'une planification. Elles ne peuvent donc être créées que par le canton ou une commune (art. 9 let. a, 10 let. a, 11 et 16 al. 2 LSCN), puisqu'elles relèvent d'un plan d'affectation.

Les

sites provisoires définis par arrêté du Conseil d'Etat représentent la deuxième catégorie (art. 9 let. b LSCN). Selon le rapport du 6 novembre 2017, la vocation première de ce type de site est d'exister uniquement le temps de la planification et de la mise en oeuvre des deux aires d'accueil cantonales. La vocation secondaire est de pouvoir ouvrir exceptionnellement un site. Toutefois, il ne doit s'agir, en aucun cas, de créer l'offre ou de l'étoffer.

Troisièmement, un campement peut être installé 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 (art. 9 let. c LSCN). Selon le rapport du 6 novembre 2017, un privé ou une commune peut mettre un terrain temporairement à disposition d'une communauté nomade. Actuellement déjà, certains agriculteurs louent leur terrain quelques semaines par année à des communautés nomades suisses. Cette disposition donne un ancrage légal à cette pratique, en prévoyant la conclusion d'un contrat-cadre conformément aux art. 12 à 14 LSCN.

E. 6.3

A cet égard, les recourants critiquent d'abord l'instrument du contrat-cadre. Ils prétendent que l'obligation d'imposer la conclusion d'un contrat-cadre écrit (art. 12 al. 1 LSCN), même lorsque la communauté nomade se trouve sur un terrain privé avec l'accord du propriétaire, viole l'autonomie privée et la liberté contractuelle tant des gens du voyage que des propriétaires.

Les recourants ne peuvent être suivis. En effet, l'usage obligatoire du contrat-cadre permet temporairement de déroger au régime ordinaire de la zone applicable, pour pouvoir accueillir des communautés nomades. Le contrat-cadre est ainsi une condition de licéité du campement (art. 10 let. a LSCN). Pour cette raison, la sécurité du droit implique qu'il soit établi par écrit. L'exigence de la forme écrite découle aussi de l'art. 4 al. 2 let. e de la loi fédérale sur le commerce itinérant du 23 mars 2001 (RS 943.1), qui prévoit que la demande d'autorisation de pratiquer le commerce itinérant doit être accompagnée de l'accord écrit du propriétaire de la parcelle sur laquelle le requérant envisage de stationner son véhicule pour la nuit. Le contrat-cadre représente ainsi un instrument qui permet aux communautés nomades d'exercer leur mode de vie, puisqu'il confère une dérogation temporaire à l'affectation de la zone, sans permis de construire. L'obligation d'un contrat-cadre poursuit ainsi un intérêt public légitime au sens de l'art. 6 CC, de sorte qu'il n'y a pas de violation de l'autonomie contractuelle.

Par ailleurs, le fait d'imposer la conclusion d'un contrat-cadre n'entrave pas de façon disproportionnée la liberté économique des cocontractants, qui englobe la liberté contractuelle (cf. ATF 131 I 333 consid. 4 p. 339; 102 Ia 533 consid. 10a p. 542).

E. 6.4

L'art. 13 al. 2 LSCN impose au propriétaire ou à l'ayant droit d'un terrain en zone agricole de conclure au maximum deux contrats-cadres de trente jours chacun par année. Selon les recourants, cette limitation viole la garantie de la propriété et la liberté économique. Ce grief peut être d'emblée rejeté, car cette règle se calque sur l'art. 4a al. 2 let. j du règlement d'exécution de la loi sur les constructions du 16 octobre 1996 (RSN 720.1) qui prévoit que l'établissement de résidences mobiles, de caravanes habitables, de tentes, etc., à l'extérieur d'un terrain de camping autorisé, sont soumises au permis de construire pour autant qu'elles soient installées au même endroit pour plus de 2 mois par année civile. Si l'art. 13 al. 2 LSCN prévoyait une durée plus longue que 2 mois par année, le campement dérogerait à l'affectation de la zone et nécessiterait un permis de construire. En d'autres termes, les durées fixées permettent l'installation d'un campement, sans qu'un permis de construire doive être requis.

E. 6.5

A teneur de l'art. 16 al. 2 LSCN, seule une collectivité publique peut créer une aire d'accueil, en respectant une procédure de planification au sens de l'art. 11 LSCN. Les recourants estiment que cette disposition empêcherait différents types de parcelles privées de trouver une nouvelle affectation utile en tant qu'aire d'accueil; ceci créerait de facto un nouveau monopole cantonal dont la nécessité en matière de sécurité ou d'ordre public n'a pas été démontrée.

L'argumentation des recourants est infondée. En effet, la "zone de communauté nomade" prévue par l'art. 11 LSCN est une "autre zone d'affectation" au sens de l'art. 18 LAT. Or seules les collectivités publiques sont habilitées à planifier (art. 75 Cst.; art. 2 LAT; art. 16

et 43 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991; RSN 701.0). Si un propriétaire foncier privé souhaite affecter un terrain en aire de séjour, il peut demander à la collectivité publique d'opérer un changement d'affectation, sans que l'on puisse y voir une violation de la liberté économique.

Au demeurant, l'art. 16 al. 2 LSCN et l'exigence de planification ne concernent pas les terrains au sens de l'art. 9 let. c LSCN. En d'autres termes, la nécessité de planifier n'empêche pas les propriétaires d'offrir temporairement leur terrain aux communautés nomades par la voie du contrat-cadre.

E. 6.6

Les recourants critiquent encore le devoir des communautés nomades d'annoncer préalablement leur arrivée aux organes de contrôle (art. 20 LSCN) et celui des organes de contrôle de vérifier les contrats-cadres (art. 20 let. c LSCN). A les suivre, une immixtion excessive dans l'autonomie privée reposerait dans le fait qu'une transaction privée soit systématiquement contrôlée

ex lege par une autorité.

Le Grand Conseil explique que le devoir d'annonce existe déjà dans la pratique que la LSCN codifie. Cette pratique découle de l'art. 8 des Recommandations du 31 octobre 2013 relatives au stationnement de gens du voyage en Suisse latine, éditées par la Conférence latine des Chefs de Départements de justice et police. L'annonce préalable permet aux organes de contrôle de mieux gérer le transit et le séjour des autres communautés nomades, notamment lorsque les aires qui leur sont réservées sont déjà occupées. Il est ainsi possible de les orienter vers un autre site libre ou de leur indiquer à partir de quand le site souhaité sera libre. L'annonce préalable est en outre compatible avec l'ALCP dont l'art. 2 ch. 4 de l'Annexe I prévoit que "les parties contractantes peuvent imposer aux ressortissants des autres parties contractantes de signaler leur présence sur le territoire". Par ailleurs, quoi qu'en disent les recourants, cette obligation d'annonce ne constitue pas une violation de la liberté de mouvement (art. 10 Cst.).

Quant à la vérification du contrat-cadre, elle a pour but de prévenir l'installation d'un campement sans l'accord du propriétaire concerné et de s'assurer que la durée de la location est conforme au droit public. Cette vérification poursuit un intérêt public et n'est pas disproportionnée.

E. 6.7

Toujours sous l'angle de la violation de la liberté économique et de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.), les recourants critiquent l'exigence d'obtenir des autorisations nécessaires en matière de commerce itinérant (art. 21 al. 1 let. d LSCN), alors que les gens du voyage ne reçoivent une telle attestation qu'à condition que leur séjour soit effectivement licite (art. 21 al. 3 LSCN). Ils jugent ces dispositions inappropriées en ce qu'elles ne tiennent pas compte des membres des communautés nomades qui exercent des professions autres que celle de marchand itinérant ainsi que des retraités ou des adultes sans occupation professionnelle. Cette remarque manque de pertinence dans la mesure où l'art. 21 al. 1 let. d et al. 3 LSCN ne s'applique qu'aux membres de la communauté nomade qui font du commerce itinérant, et non pas aux autres. L'art. 21 al. 3 LSCN correspond en outre à l'art. 4 al. 2 let. e de la loi fédérale sur le commerce itinérant, qui prévoit que la demande d'autorisation de pratiquer le commerce doit être accompagnée de l'accord écrit du

propriétaire de la parcelle sur laquelle le requérant envisage de stationner son véhicule pour la nuit. L'art. 21 LSCN est ainsi en conformité avec le droit fédéral.

E. 6.8

Enfin, on peine à suivre les recourants lorsqu'ils critiquent brièvement l'art. 9 let. b LSCN qu'ils interprètent comme imposant aux propriétaires fonciers privés de fournir à l'Etat un "site provisoire". Fût-il recevable (art. 106 al. 2 LTF), ce grief peut être d'emblée rejeté puisque l'art. 9 let. b LSCN ne permet pas de forcer un propriétaire privé à mettre un terrain à disposition.

E. 7

Les recourants critiquent enfin les art. 24 à 28 LSCN qui traitent de l'évacuation d'un campement illicite. Ils dénoncent tant les motifs permettant une telle évacuation (consid. 7.1) que la procédure à suivre (consid. 7.2). Ils se plaignent, d'une part, d'une violation de la protection de la sphère privée et du droit au respect de la vie familiale (art. 13 Cst. , 13 Cst./NE, 8 § 1 CEDH , 17 Pacte ONU II) et, pour les communautés nomades suisses établies de façon permanente sur des aires, d'une violation de la liberté d'établissement (art. 24 Cst.). Ils font valoir, d'autre part, une violation des garanties procédurales et d'accès au juge (art. 29, 29a, 30 Cst. et 6 CEDH).

E. 7.1

S'agissant des motifs permettant une évacuation, l'art. 24 LSCN prévoit que "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'Etat ou du contrat-cadre, peut faire l'objet d'une évacuation exécutée par la police neuchâteloise".

Dans son rapport du 6 novembre 2017, le Conseil d'Etat explique que l'évacuation et la procédure définie sont des conséquences de l'illicéité et du non-respect des normes de droit public cantonal instituées par la loi: il s'agit par exemple d'un campement situé à un endroit non prévu, de la durée dépassée du contrat-cadre, du non-respect des devoirs d'annonce et de paiement de la garantie ou des obligations en matière de déchets, de salubrité, des règles sur l'activité économique, etc.

E. 7.1.1

L' art. 24 al. 1 Cst. garantit aux Suisses la liberté d'établissement en un lieu quelconque du pays. L' art. 13 al. 1 Cst. et l' art. 8 par. 1 CEDH garantissent la protection de la vie privée et familiale. D'après la jurisprudence de la CourEDH, le droit de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme au mode de vie traditionnel des Tsiganes, dans le respect de son domicile peut être déduit de l' art. 8 par. 1 CEDH (arrêt de la CourEDH du 18 janvier 2001 dans l'affaire

Chapman contre Royaume-Uni , § 73-74; ATF 129 II 321 consid. 3.4 p. 329).

Ce droit n'est cependant pas absolu. La Convention et la jurisprudence européennes admettent des "ingérences" dans son exercice (cf. art. 8 par. 2 CEDH) de la part des autorités publiques chargées de l'aménagement du territoire, pour autant que ces ingérences - par exemple les interdictions de construire fondées sur des mesures de planification - soient "nécessaires dans une société démocratique", ou en d'autres termes conformes au principe de la proportionnalité (cf. arrêt

Chapman c. Royaume-Uni précité, § 90 ss; ATF 129 II 321 consid. 3.4 p. 329).

De même, l'art. 36 Cst. admet une restriction à ces libertés fondamentales à condition de reposer sur une base légale, d'être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. Celui-ci exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 140 I 381 consid. 4.5 p. 389 et les arrêts cités).

E. 7.1.2

En l'occurrence, les recourants ne soutiennent pas que la base légale permettant l'évacuation serait insuffisamment prévisible. Ils ne prétendent pas non plus que l'évacuation prévue par la LSCN ne poursuivrait aucun intérêt public. L'intérêt public est d'ailleurs différent en fonction du motif de l'évacuation. Il peut s'agir notamment de l'ordre public (sécurité, santé publique, tranquillité), de la protection de l'environnement et de la nature (art. 74 et 78 Cst.) et de l'utilisation rationnelle du sol (art. 75 Cst.).

Les recourants font encore valoir que les art. 24 à 28 LSCN ne contiennent aucune garantie que les services de la police cantonale évalueront la proportionnalité de la mesure d'évacuation eu égard à la protection du logement et de la vie de famille. Du point de vue de la proportionnalité, l'évacuation est apte à produire le résultat escompté, à savoir le maintien de l'ordre public ou la protection de l'environnement et de la nature ou l'utilisation rationnelle du sol (règle de l'aptitude). Le Grand Conseil explique que la procédure d'évacuation doit être envisagée comme une

ultima ratio . Le législateur neuchâtelois a d'ailleurs utilisé, à l'art. 24 LSCN, le verbe "peut" faire l'objet d'une évacuation (et non pas le verbe "doit"), ce qui permet de respecter la règle de la nécessité du principe de la proportionnalité. Reste à examiner le principe de la proportionnalité au sens étroit, soit le rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts privés compromis. Si une évacuation devait être prononcée, la loi sur la police du 4 novembre 2014 (LPol/NE; RSN 561.1), citée en préambule de la LSCN, prévoit expressément que la police neuchâteloise doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 42 LPol/NE). Dans le rapport du 6 novembre 2017, le Conseil d'Etat précise d'ailleurs que conformément à la loi sur la police, citée dans le préambule, l'évacuation devra respecter le principe de proportionnalité. Dans l'application des cas concrets, il y aura lieu en particulier de mettre en balance l'intérêt public à l'évacuation avec les autres intérêts en jeu (ancienneté de l'installation, absence d'urgence, possibilité de trouver une autre aire de stationnement, respect de la famille). Ainsi appliquée, la possibilité d'évacuer tout campement illicite en cas de non-respect des dispositions de la LSCN, ne contrevient pas aux art. 8 CEDH et 13 et 24 al. 1 Cst. Une procédure d'expulsion est d'ailleurs prévue pour les locataires en cas de non-respect de leurs obligations contractuelles (art. 267 CO). Les art. 24 à 28 LSCN se prêtent ainsi à une interprétation conforme au droit et les personnes auront la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante.

Au demeurant, les recourants dénoncent uniquement le fait qu'une évacuation pourrait être prononcée lorsqu'une communauté nomade séjourne sur un terrain privé avec l'accord du propriétaire, sans être au bénéfice d'un contrat-cadre écrit. Le Grand Conseil précise à cet égard que dans l'hypothèse où un propriétaire aurait seulement donné son accord oral, les

organes de contrôle de la LSCN l'inviteront évidemment à établir un contrat-cadre, bien avant de considérer le campement illicite. La LSCN devra être appliquée de cette manière.

Pour le reste, quoi qu'en disent les recourants, un droit au logement ne découle pas de l' art. 13 al. 1 Cst. , garantissant la protection de la sphère privée, notamment quant au domicile (arrêt 4A_263/2011 du 20 septembre 2011 consid. 4.2 in JdT 2012 II 110; cf. Peter Ling, Résiliation du bail et droit au logement en droit suisse, in Les Droits de l'Homme au Centre, 2006, pp. 657-659).

Enfin, le fait qu'il n'y aurait pas assez d'aires de stationnement pour les communautés nomades dans le canton de Neuchâtel - comme le soulèvent les recourants - est une question d'ordre politique qui n'a pas à être traitée dans le cadre du contrôle abstrait d'une loi cantonale.

E. 7.2

S'agissant de la procédure d'évacuation, le rapport du Conseil d'Etat du 6 novembre 2017 la décrit de la manière suivante. Elle débute par une requête (art. 25 LSCN) du propriétaire, de l'ayant droit ou d'un organe de contrôle qui considère qu'un motif d'évacuation est rempli et indique auprès du département en charge de la police les causes de l'illicéité. Les représentants de la communauté nomade sont entendus avant toute décision (art. 26 LSCN) et sont invités à se prononcer sur les motifs de l'évacuation. Leurs déclarations sont verbalisées et transmises au département de police qui statue (art. 27 LSCN). S'il considère la requête fondée, il ordonne l'évacuation et la décision est notifiée aux représentants de la communauté nomade. La décision, motivée, indique les motifs de l'évacuation et la date du délai de départ. Elle requiert l'assistance de la police neuchâteloise pour procéder à l'évacuation (art. 27 al. 2 LSCN). Le propriétaire et la commune concernée sont informés. Conformément à la loi sur la police, citée dans le préambule, l'évacuation devra respecter le principe de proportionnalité.

À mesure que la loi met en oeuvre des principes de droit public à l'égard des campements, la voie de recours contre la décision d'évacuation est ouverte auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Toutefois, comme la durée d'une procédure auprès du Tribunal cantonal - au minimum de plusieurs semaines - rendrait illusoire toute évacuation, la loi prévoit que le recours n'a pas d'effet suspensif (art. 28 al. 1), que les fêtes judiciaires ne sont pas applicables (art. 28 al. 3) et qu'en cas d'admission d'un recours, si l'évacuation est déjà prononcée, la Cour de droit public du Tribunal cantonal se limite à constater l'illicéité de la décision attaquée (art. 28 al. 2).

E. 7.2.1

Les recourants considèrent d'abord que, faute de prévoir des délais de préavis et une protection judiciaire contre une résiliation potentiellement abusive, la LSCN viole l' art. 13 Cst. Ils estiment que les art. 271 et 272 CO traitant de la protection contre les congés concernant les baux d'habitation seraient applicables au contrat innommé permettant à une communauté nomade de vivre dans une caravane sur un emplacement aménagé à cet effet. Le Tribunal fédéral a déjà tranché cette question par la négative. Il a jugé que la position des communautés nomades face à l'État qui met en place une aire d'accueil et loue des emplacements, n'est pas la même que celle du locataire d'un logement face à son bailleur; l'adoption des dispositions sur l'annulabilité des congés répondait notamment à un but de protection sociale, le locataire étant considéré comme la partie faible au contrat; d'autres objectifs visés par les art. 271 et 271a CO , comme la paix sociale du logement ou la lutte

contre les effets négatifs de la spéculation immobilière, ne sont pas concernés non plus lorsqu'il s'agit de résilier le bail portant sur l'emplacement d'une aire comme celle qui accueille les recourants (arrêt 4A_109/2015 du 23 septembre 2015 consid. 4.2, in SJ 2016 I 221).

Cela étant, même s'ils ne peuvent invoquer les dispositions du CO relatives aux baux d'habitations, les locataires, parties à un contrat de séjour, ne sont pas pour autant dépourvus de toute possibilité juridique de contester la validité du congé, contrairement à ce que les recourants prétendent. En effet, ils peuvent toujours soulever le moyen tiré d'un congé manifestement abusif au sens de l' art. 2 al. 2 CC (arrêt 4A_109/2015 précité; cf. ATF 133 III 175).

E. 7.2.2

Les recourants dénoncent aussi, de façon pêle-mêle et sommaire, diverses violations des garanties générales de procédure et d'accès au juge (art. 29, 29a et 30 Cst. et art. 6 § 1 CEDH).

E. 7.2.2.1

Aux termes de l' art. 29a Cst. , toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. L' art. 30 al. 1 Cst. garantit que toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi.

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 p. 52 ss; 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 298 s. et les arrêts cités).

E. 7.2.2.2

Pour les recourants, l'art. 27 al. 1 LSCN est "inadmissible", en ce qu'il prévoit que la décision d'évacuation est notifiée aux représentants de la communauté nomade et non pas individuellement à chaque personne concernée ou à chaque caravane. Le Conseil d'Etat explique que dans la pratique, les communautés nomades ont toujours désigné des représentants; par exemple, les contrats sur les sites provisoires ne sont pas individuellement conclus avec chaque occupant, mais sont passés avec leur représentant; quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat garantit une mise en oeuvre conforme des principes procéduraux. Dans le contexte particulier du mode de vie nomade - que la Suisse s'est engagée à préserver -, la notification aux représentants de la communauté nomade peut s'apparenter à la notification à une partie représentée, telle que le prévoit l'art. 137 du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC; RS 272). Il n'y a pas de violation des art. 29 à 30 Cst.

De même, les recourants critiquent l'art. 26 al. 1 LSCN, qui prévoit que le droit d'être entendu est exercé par les représentants de la communauté nomade concernée. Ils estiment que la décision d'évacuation concerne potentiellement de nombreuses personnes qui n'auront pas la possibilité de faire valoir leur point de vue individuel et spécifique. A nouveau, l'art. 26 al. 1 LSCN tient compte du mode de vie particulier qu'est l'itinérance. Par

ailleurs, la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administrative du 27 juin 1979 (LPJA; RSN 152.130) s'applique à toute décision administrative (art. 1 al. 1 LPJA), dont la décision d'évacuation. Le droit d'être entendu individuellement est ainsi garanti par l'art. 21 LPJA qui le consacre.

Les recourants soutiennent encore l'absence d'assistance administrative ou judiciaire et l'absence d'accès au dossier en première instance. On peine à les suivre dans la mesure où la LPJA ne s'applique pas uniquement au recours qui peut être interjeté contre une décision d'évacuation, mais aussi à la décision d'évacuation elle-même, en tant que décision administrative (art. 1 al. 1 LPJA). Ainsi, l'assistance en matière administrative (art. 60a à 60i LPJA), tout comme l'accès au dossier (art. 22 LPJA) sont garantis.

Les recourants se plaignent aussi de ce qu'il n'est pas prévu qu'ils puissent disposer d'un traducteur en cas de nécessité. Ce grief peut être rejeté puisque le droit à l'assistance d'un interprète découle directement de l'art. 29 Cst. (arrêts 2C_840/2014 du 4 mars 2015 consid. 3.3, 2C_18/2007 du 2 juillet 2007 consid. 3.2 et les références). La loi litigieuse n'a donc pas l'obligation de le prévoir spécifiquement.

Les recourants dénoncent encore l'art. 28 al. 2 LSCN qui prévoit que l'autorité de recours se limite à constater l'illicéité de la décision attaquée, si le recours est fondé et si l'évacuation a déjà été exécutée, sans pouvoir réintégrer les personnes concernées dans leurs droits. Ils soutiennent qu'une fois l'évacuation ordonnée, il serait douteux de pouvoir se prévaloir d'un intérêt actuel à agir puisque seule l'éventuelle illicéité de la décision contestée pourrait être jugée. Cette critique manque de pertinence dans la mesure où l'intérêt actuel à la constatation de l'illicéité subsiste. De plus, si une décision d'évacuation arbitraire était exécutée et venait à être déclarée illicite par l'autorité de recours, la communauté nomade pourrait solliciter une indemnisation en se fondant sur la responsabilité de l'Etat. Par ailleurs, quoi qu'en disent les recourants, le fait pour des personnes évacuées du canton de pouvoir, par la suite, défendre leur position alors qu'elles ne se trouvent plus dans le canton ne crée pas des barrières rédhibitoires à l'exercice des droits judiciaires.

E. 7.2.3

Les recourants se plaignent enfin du retrait de l'effet suspensif lors d'un recours contre la décision d'évacuation (art. 28 al. 1 LSCN).

E. 7.2.3.1

Dans son rapport du 6 novembre 2017, le Conseil d'Etat explique que comme la durée d'une procédure auprès du Tribunal cantonal - au minimum de plusieurs semaines - rendrait illusoire toute évacuation, la loi prévoit une procédure particulière, à l'image de ce qui existe déjà en matière de procédure cantonale sur les marchés publics (art. 44 al.1 et art 45 al. 2 de la loi cantonale sur les marchés publics [LCMP], du 23 mars 1999; RSN 601.72). La décision d'évacuation est immédiatement exécutoire et si l'autorité de recours venait à considérer que la décision n'était pas justifiée, l'Etat en assumerait les conséquences. Le système est donc analogue à celui des marchés publics.

Quant au Grand Conseil, il voit plusieurs motifs au retrait de l'effet suspensif. D'abord, une évacuation peut être ordonnée seulement à la condition que le campement soit illicite (art. 10 et 24 LSCN); les conditions de licéité sont facilement vérifiables et permettent d'évaluer le sort du recours, surtout dans les cas où le campement est installé sur un terrain sans l'accord du propriétaire, s'il dépasse la durée convenue ou se trouve hors zone prévue à cet

effet. Ensuite, l'octroi de l'effet suspensif conférerait à la communauté nomade un avantage que précisément la loi refuse: celui de jouir d'un terrain qui n'est pas ou plus destiné au stationnement; il serait choquant que par le biais d'un recours doté de l'effet suspensif, la communauté nomade puisse utiliser un terrain sans l'accord de son propriétaire; ce serait d'ailleurs contraire à l'art. 20 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui prévoit que les personnes appartenant à des minorités nationales respectent la législation nationale et les droits d'autrui, en particulier ceux des personnes appartenant à la majorité ou aux autres minorités nationales. De plus, une procédure de recours ordinaire devant le Tribunal cantonal dure au minimum un mois. Or cette durée minimale de la procédure correspond au temps maximal de stationnement prévu par la loi (art. 13 al. 2 LSCN). Par le seul dépôt du recours, la communauté nomade pourrait doubler le temps légal de stationnement, rendant la loi ineffective. Dans la pesée des intérêts effectuée, le législateur a considéré que l'intérêt à la protection juridique de la communauté nomade à utiliser un terrain sans droit n'était pas prépondérant.

Enfin, le parlement cantonal a rappelé que le retrait de l'effet suspensif n'est pas spécifique aux communautés nomades, la législation neuchâteloise en connaissant une dizaine de cas, notamment en matière de marchés publics (art. 44 LCMP), pour les décisions du Tribunal des mesures de contraintes en matière de droit des migrations (art. 20 al. 3 de la loi d'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 12 novembre 1996 [LILSEE; RSN 132.02]) et en matière de suspension et de destitution d'un membre de l'exécutif cantonal ou communal (art. 326g al. 2 de la loi d'organisation du Grand Conseil du 30 octobre 2012 [RSN 151.10]).

E. 7.2.3.2

En procédure administrative neuchâteloise, le recours a en principe un effet suspensif (art. 40 al. 1 LPJA). Il peut en être dépourvu en raison d'un intérêt public important (cf. art. 40 al. 2 LPJA). L'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision attaquée sont plus importantes que celles justifiant le report de son exécution. Les motifs permettant un retrait de l'effet suspensif sont des raisons convaincantes qui découlent d'une soigneuse pesée des intérêts publics et privés en présence, en tenant compte en particulier du principe de la proportionnalité (arrêt 1C_435/2008 du 6 février 2009 consid. 2.3 et les arrêts cités). L'autorité de recours dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui varie selon la nature de l'affaire. Pour effectuer la pesée des intérêts en présence, elle n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (ATF 117 V 185 consid. 2b p. 191), et tenir compte de l'issue probable de la cause si celle-ci est clairement prévisible (ATF 129 II 286 consid. 3 p. 289; 106 Ib 115 consid. 2a p. 116).

L'art. 28 al. 1 LSCN qui prévoit le retrait de l'effet suspensif déroge ainsi à la LPJA. Dans la pesée des intérêts effectuée, le législateur neuchâtelois a considéré que l'intérêt à la protection juridique de la communauté nomade à utiliser un terrain sans droit n'était pas prépondérant. L'argumentation du Conseil d'Etat et du Grand Conseil sur le fait que l'octroi de l'effet suspensif rendrait illusoire toute évacuation, compte tenu de la durée d'une procédure auprès du Tribunal cantonal - au minimum de plusieurs semaines - n'est cependant valable que pour les communautés nomades qui effectuent des séjours de courte durée sur une aire de stationnement neuchâteloise. Or la LSCN s'applique aussi aux communautés nomades qui séjournent de manière permanente sur une aire de séjour (art. 17 LSCN) ou qui y restent plusieurs mois. Dans la pesée des intérêts, le législateur aurait sans

doute dû prendre en compte cet élément afin de respecter le principe de la proportionnalité. De même, le Grand Conseil met en évidence le cas d'un campement illicite sur terrain privé sans l'accord du propriétaire; le champ d'application de la LSCN s'étend toutefois aussi aux campements sur les aires d'accueil publiques. L'art. 28 al. 1 LSCN - en lui-même - ne tient pas compte de ces différentes situations. Afin de respecter le principe de la proportionnalité et d'assurer une précision juridique irréprochable, le législateur neuchâtelois aurait ainsi pu prévoir la possibilité d'octroyer l'effet suspensif à titre exceptionnel. Toutefois, l'autorité saisie peut pallier cette absence d'effet suspensif, lorsque cela apparaît nécessaire, en ordonnant, d'office ou sur requête, les mesures provisionnelles nécessaires au maintien de la situation de fait ou de droit que prévoit déjà le droit de procédure ordinaire (art. 41 LPJA). L'application de l'art. 28 al. 1 LSCN en lien avec l'art. 41 LPJA permet encore une interprétation conforme à la Constitution.

E. 8

Dans un dernier grief, les recourants se plaignent brièvement d'une violation de la liberté de mouvement (art. 10 Cst.), au motif que le séjour sur les aires de passage et les aires de transit est limité à une période de l'année (du 1

er avril au 31 octobre; art. 18 et 19 LSCN). Ce grief peut d'emblée être écarté puisque l' art. 10 Cst. ne confère pas le droit d'exiger une prestation positive de l'Etat comme celle d'obtenir une aire de séjour ouverte toute l'année.

E. 9

Il s'ensuit que le recours est rejeté.

Les recourants qui succombent supportent les frais de la présente procédure (art. 66 al. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.