

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

OCTOBRE 2004

UNE NOTE DE SYNTHÈSE AYANT POUR OBJET DE VÉRIFIER
L'APTITUDE DES CANDIDATS A L'ANALYSE D'UN DOSSIER
SOULEVANT UN PROBLÈME D'ORGANISATION OU DE GESTION
RENCONTRE PAR UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

ÉPREUVE N° 4

Durée : 4 heures
Coefficient : 5

SUJET :

Vous êtes chargé(e) de mission auprès de la directrice générale des services de la Communauté d'agglomération de X (280 000 habitants, 15 communes dont une ville-centre de 170 000 habitants). Répondant à la demande de plusieurs maires de communes membres, le Président également maire de la ville-centre souhaite inscrire à l'ordre du jour du prochain Conseil communautaire, l'organisation d'un débat préparant la prochaine prise de compétence par la communauté des aires d'accueil des gens du voyage.

Il souhaite à cette fin disposer d'éléments d'informations l'aidant à préparer ce débat.

La directrice générale des services vous demande donc d'élaborer une note de cadrage à son attention abordant les principales questions que recouvre l'accueil des gens du voyage. Outre les aspects essentiels de la problématique (définitions, encadrements juridique et financier...) elle souhaite que soient précisées au Président les conditions de réussite de la future gestion de cette nouvelle compétence par la communauté d'agglomération.

DOCUMENTS JOINTS :

DOCUMENT N° 1 : La réglementation applicable à l'accueil des gens du voyage.
La Gazette des communes • 19 janvier 2004. **Page 4**

DOCUMENT N° 2 : Aires d'accueil des gens du voyage : dans le sillage de la compétence logement.
Intercommunalités décembre 2003. **Page 10**

- DOCUMENT N° 3 :** Les aires d'accueil des gens du voyage :
Préconisations pour la conception, l'aménagement et la gestion.
Ministère de l'équipement des transports, du logement, du tourisme
et de la mer ;
Délégation interministérielle à la ville novembre 2002.
Page 13
- DOCUMENT N° 4 :** Gens du voyage : vers la fin du stationnement sauvage ?
La Gazette des communes • 17 juin 2002.
Page 24
- DOCUMENT N° 5 :** Gens du voyage : l'accueil reste un casse-tête.
La Gazette des communes • 19 janvier 2004.
Page 30
- DOCUMENT N° 6 :** Gens du voyage : les pouvoirs du maire.
La Gazette des communes • 6 octobre 2003.
Page 36
- DOCUMENT N° 7 :** Une commune engage sa responsabilité en ne réalisant pas d'aire
de stationnement aménagée pour les gens du voyage.
La Gazette des communes • 24 mai 2004.
Page 37
- DOCUMENT N° 8 :** Gens du voyage : accueillir dans les règles pour mettre fin aux conflits.
La Gazette des communes • 14 avril 2003.
Page 38
- DOCUMENT N° 9 :** Questions ministérielles posées lors de séances en Assemblée Nationale.
• question de Mme Lignières-Cassou et réponse publiée au *JO du 31/03/2003.*
Page 39
• question de M. Depierre et réponse publiée au *JO du 16/03/2004.*
Page 40
• question de M. Lefort et réponse publiée au *JO du 15/12/2003.*
Page 42
- DOCUMENT N° 10 :** Sécurité intérieure : Nicolas Sarkozy impose sa loi.
La Gazette des communes • 24 février 2003.
Page 44
- DOCUMENT N° 11 :** L'agglomération de Nantes organise l'accueil
des rassemblements nomades.
La Gazette des Communes • 09 juin 2003.
Page 45
- DOCUMENT N° 12 :** Fragile statut pour les Tziganes français.
Le Monde diplomatique mai 2003.
Page 46

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidat (e) s ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs.
- **Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.**
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.
- Si des valeurs monétaires sont exprimées dans les copies elles doivent l'être en euros.

La réglementation applicable à l'accueil des gens du voyage

Repères

► **La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000**, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

► **La circulaire UHC/UH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001**, relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

► **La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003** pour la sécurité intérieure (articles 53 à 58).

► **La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003** d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (article 15).

► **Le « Bulletin officiel » de l'Education nationale, spécial, n° 10 du 25 avril 2002**, relatif à la « scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage ».

L'essentiel

● **La loi.** En application de la loi du 5 juillet 2000, un schéma départemental d'implantation des aires permanentes d'accueil est élaboré conjointement par le préfet et le président du conseil général. Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement sur la liste des communes tenues de créer ces aires d'accueil.

● **Les mesures d'exécution.** Les communes sont tenues de participer à la mise en œuvre du schéma départemental, dans le délai de deux ans à compter de sa publication. Ce système s'accompagne d'une procédure contractuelle pour la mise en œuvre des actions à caractère social, sous forme de contrats avec les gestionnaires des aires d'accueil. Le préfet dispose d'un pouvoir de substitution dans la réalisation des aires est prévu en cas de carence de la commune et après mise en demeure préalable restée sans effet.

● **Les pouvoirs du maire.** Dès lors que la commune ou l'EPCI a respecté les obligations du schéma, le maire peut interdire, par arrêté, le stationnement des caravanes sur le territoire communal en dehors des aires aménagées.

● **La procédure d'expulsion.** La procédure de référé peut être engagée par le maire, pour des stationnements illicites sur des terrains publics ou privés. L'ordonnance rendue par le juge civil (juge compétent en la matière) peut prononcer une astreinte, assortissant l'ordre de rejoindre l'aire d'accueil. Une procédure d'extrême urgence est également prévue.



L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, relative à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson », avait institué diverses obligations en matière d'accueil des gens du voyage aux communes ou groupements de communes importants. Dix ans après, la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, dite « loi Besson II », relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, institue, dans le cadre d'une réforme d'ensemble, les nouvelles conditions d'accueil des gens du voyage.

Conscient des lacunes et de l'inapplication de la législation antérieure, souvent dénoncées en pratique et par la doctrine, le législateur semble, cette fois, répondre davantage à l'ampleur de la problématique relative à l'accueil par les communes des gens du voyage.

Il s'agit réellement d'un enjeu de taille, puisque l'objectif est d'établir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, le souci tout aussi légitime des élus locaux d'éviter des installations illicites, qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés.

Plusieurs décrets ont été pris en application de cette loi : le **décret n° 2001-540 du 25 juin 2001**, relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage ; le **décret n° 2001-541 du 25 juin 2001**, relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage ; le **décret n° 2001-568 du 29 juin 2001**, relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le Code de la Sécurité sociale et le Code général des collectivités territoriales ; le **décret n° 2001-569 du 29 juin 2001**, relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage ; enfin, un récent **décret n° 2003-1120 du 24 novembre 2003** a précisé la composition et le fonctionnement de la Commission nationale consultative des gens du voyage.

Il sera tout d'abord intéressant de faire successivement état du renforcement des obligations incombant aux communes en matière d'accueil des gens du voyage, de l'éventail des moyens mis à leur disposition pour parvenir à leur objectif et du renforcement des efforts démontrés en faveur des actions à caractère social, notamment en matière de scolarisation des enfants.

Ensuite, nous rendrons compte des nouvelles prérogatives conférées par la législation à l'Etat, aux communes et aux propriétaires, afin de leur permettre de lutter plus efficacement contre le stationnement illégal de ces personnes.

Complément internet :

Les décisions de jurisprudence et les textes officiels indiqués de la façon suivante : « XXX » sont disponibles sur www.lagazettedescommunes.com/complement-juridique/19janvier.htm

I / Le renforcement des devoirs des communes en matière d'accueil des gens du voyage

En renforçant les dispositions relatives aux schémas départementaux et aux obligations des communes, le nouveau texte rénove le dispositif départemental d'accueil des gens du voyage, mis en place par l'article 28 de la loi du 31 mai 1990.

Une obligation légale d'accueil pour les communes de plus de 5 000 habitants

Reprenant le principe tiré du deuxième alinéa de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 dispose, en son article premier, que les communes de plus de 5 000 habitants –et éventuellement les autres– doivent participer à l'accueil des gens du voyage. Notons, que selon les termes de l'article 10 II de la loi du 5 juillet 2000, cet alinéa reste en vigueur «dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé dans les conditions définies à l'article 1^{er}» (1).

Les obligations des communes sont définies dans un schéma départemental d'implantation des aires permanentes d'accueil, élaboré conjointement par le préfet et le président du conseil général. Le nouveau texte précise que l'obligation des collectivités locales et de l'Etat ne doit pas se limiter au simple stationnement, et que les dispositions du schéma départemental doivent être définies au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques.

Ce schéma départemental précise les personnes auxquelles sont destinées ces aires et leur capacité. Il détermine également les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement, à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels, et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements. Une annexe au schéma départemental doit également recenser les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers.

L'article 15 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 assouplit les règles relatives à l'accueil des gens du voyage, et restreint, par là même, le champ d'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, puisqu'il prévoit que : «Les communes de moins de 20 000 habitants, dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible, telle que définie par le 3^e de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, sont exclues, à leur demande, du champ d'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, et notamment de l'obligation prévue à l'article 2 de cette loi.» Il en résulte que ces communes, peu

nombreuses et situées essentiellement en Ile-de-France, pourront, si elles le souhaitent, demander à être exonérées de leur obligation d'accueil.

Les autres communes

Les communes de moins de 5 000 habitants ne sont pas pour autant exonérées de toute obligation. La liberté «d'aller et venir» a une valeur constitutionnelle, reconnue par la jurisprudence du Conseil d'Etat dans un arrêt «Ville de Lille», rendu en date du 2 décembre 1983. Sur ce fondement, la circulaire UHC/TUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001, relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, précise que les communes qui n'ont pas d'aire permanente d'accueil ou qui n'en financent pas ont l'obligation de permettre la halte des gens du voyage sur des terrains qu'elles leur indiquent pendant une période minimum. Il leur appartient, à cet effet, de fournir une aire d'accueil décente et respectueuse de la personne humaine (2).

En outre, il est admis que, dès lors que l'évaluation des besoins prévue à l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 révèle la nécessité de réaliser une aire d'accueil sur une commune de moins de 5 000 habitants, cette obligation porte sur celle-ci (3). Les communes non inscrites au schéma départemental peuvent également créer ou contribuer à la création d'aires d'accueil (4).

L'élaboration et la mise en œuvre du schéma

Concernant plus précisément la procédure d'élaboration du schéma, les avis des conseils municipaux concernés et de la commission consultative départementale (5) doivent être recueillis avant l'approbation du schéma départemental, laquelle doit intervenir dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi du 5 juillet 2000. Le cas échéant, il revient au représentant de l'Etat dans le département d'approuver seul le schéma départemental. Ce schéma devra être révisé, selon la même procédure, «au moins tous les six ans» à compter de sa publication.

Les communes de plus de 5 000 habitants disposent, selon les termes de l'article 2 de la présente loi, d'un délai de deux ans suivant la publication du schéma, pour participer à sa mise en œuvre. Pour ce faire, elles sont tenues de mettre à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues à leurs frais ou par l'intermédiaire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Le cas échéant, elles ont aussi la possibilité de contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil, dans le cadre de conventions intercommunales.

Les communes et les EPCI intéressés peuvent confier, par convention, la gestion de ces aires à une personne morale de droit public ou privé.

● ● ●

(1) A ce propos, CE, 10 décembre 2001, «Commune de Saint-Jean-de-Luz».

(2) Lire la décision du Conseil constitutionnel n° 94-359 du 19 janvier 1995.

(3) Lire la lettre circulaire NOR:EQUD0310046Y du 11 mars 2003, relative aux dispositifs départementaux

d'accueil des gens du voyage.

(4) Réponse ministérielle n° 38221, JO Sénat, Q. 18 avril 2002, p. 1125.

(5) Lire le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001, relatif à la composition et au fonctionnement de cette commission.

A NOTER

Les communes ont deux ans à compter de la publication du schéma pour réaliser les aires prévues.

● ● ●

En résumé, si l'on additionne les délais, les communes disposaient alors d'un délai de trois ans et demi à compter de la publication de la loi du 5 juillet 2000 pour accomplir leurs obligations, soit jusqu'au début de l'année 2004 !

Au 1^{er} août 2003, 68 schémas départementaux d'accueil des gens du voyage sur 96 avaient été signés, soit plus des deux tiers. Mais, selon les termes de la loi du 5 juillet 2000, l'ensemble des schémas auraient dû être signés au 1^{er} janvier 2002. Après avoir accordé plusieurs délais, Nicolas Sarkozy a, au printemps 2003, enjoint aux préfets, de prendre toutes les mesures utiles pour en accélérer la signature.

Le pouvoir de substitution de l'Etat

A l'expiration du délai de deux ans, en cas de non-respect par les communes de leurs obligations, imposées par leur schéma, l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit un pouvoir de substitution de l'Etat. Il en résulte la possibilité, pour le préfet, après mise en demeure préalable restée sans effet dans les trois mois, d'acquiescer les terrains nécessaires, de réaliser les travaux d'aménagement et de gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI défaillant. Les dépenses correspondantes sont alors inscrites au budget communal comme dépenses obligatoires. Les communes ou les EPCI défaillants deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi créées.

II / Un contexte favorisant un meilleur épanouissement du dispositif d'accueil

Une incitation à l'intercommunalité

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 encourage ainsi les communes à recourir à l'intercommunalité, soit en transférant l'aménagement des aires d'accueil à un EPCI, soit en finançant l'aménagement et l'entretien d'une aire, dans le cadre d'une convention intercommunale. Notons que la convention intercommunale doit être signée préalablement à la publication du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, afin d'être prise en compte par celui-ci. Par ailleurs, quelle que soit l'option retenue par la commune dans le cadre de l'intercommunalité, la collectivité territoriale concernée par l'obligation d'accueil qui figure dans le schéma départemental reste responsable de la réalisation de l'aire, la convention intercommunale n'étant qu'un instrument juridique constituant une modalité de réalisation de son obligation d'accueil (6).

Le traitement, au niveau intercommunal, de la politique d'accueil des gens du voyage présente de nombreux avantages.

Il va permettre de mutualiser les coûts, mais aussi d'apporter une réponse plus globale et cohérente, d'atténuer les pressions exercées sur les élus locaux et, enfin, d'accélérer la réalisation des structures d'accueil (7).

Une plus grande participation financière de l'Etat aux investissements

La réalisation des aires d'accueil bénéficie de subventions imputées sur le budget du ministère de l'Équipement, des transports et du logement. Elles s'élèvent à 70% de la dépense totale hors taxe, dans une limite de 15 245 euros par place de caravane pour les nouvelles aires d'accueil, de 9 147 euros par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes et de 114 336 euros par opération pour les aires de grand passage. La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires pour la réalisation de ces aires d'accueil (8).

Une aide forfaitaire à la gestion, faisant l'objet d'une convention passée avec l'Etat, est versée au gestionnaire par les caisses d'allocations familiales (9). L'aide à la gestion doit être attribuée pour chaque place de caravane disponible pour les gens du voyage.

Les conventions passées entre le conseil général et le gestionnaire d'une aire d'accueil pourront aussi permettre une participation du département aux frais de fonctionnement, limitée à hauteur de 25% des dépenses correspondant (10).

Il est enfin important de signaler que seules les aires conformes aux prescriptions du schéma départemental et aux normes techniques définies par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 pourront recevoir les financements de l'Etat.

Les caractéristiques des aires d'accueil

Parmi les différentes aires destinées à accueillir les gens du voyage, doivent être distinguées :

- les aires d'accueil qui sont destinées aux gens du voyage dont la durée du séjour peut aller jusqu'à plusieurs mois ;
- les aires de grand passage, destinées à recevoir des groupes de 50 à 200 caravanes, convergeant vers les lieux de grands rassemblements, dont le passage n'est connu que deux ou trois mois à l'avance (11) ;
- les emplacements de grands rassemblements traditionnels et occasionnels, connus longtemps à l'avance, regroupant parfois plusieurs milliers de caravanes et ne disposant pas d'un caractère permanent, puisque ne devant être mobilisables que quelques semaines par an.

Mais intéressons-nous plus particulièrement à la catégorie des aires d'accueil et rappelons les mesures à respecter par les communes concernées.

● **Leur localisation.** Les aires d'accueil doivent garantir le respect des règles d'hygiène et de sécurité des gens du voyage et éviter les effets de relégation. Elles doivent se situer au sein de zones urbaines ou à proximité de celles-ci, afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (équipements scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels...).

● **Leur capacité.** Elles doivent être en mesure d'accueillir un nombre compris entre 15 et 50 caravanes, afin d'éviter des dysfonctionnements. Une capacité d'accueil de 25 à 40 places représente un bon compromis.

(6) Lire « La semaine juridique », « Administrations et collectivités territoriales », n° 7, 10 février 2003, p. 198.

(7) A ce propos, lire l'article d'Emmanuel Aubin paru dans « Les Petites affiches » n° 167 du 22 août 2000 : « Les nouvelles conditions d'accueil des gens du voyage ».

(8) Article 4 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 et décret n° 2001-541 du 25 juin 2001, relatif au financement

des aires d'accueil destinées aux gens du voyage.

(9) Article 5 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

(10) Article 6 § 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

(11) Lire la circulaire n° 2003-43/UHC/DU1/11 du 8 juillet 2003, relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage.

● **Leur ouverture.** Les aires d'accueil doivent être ouvertes toute l'année, ce qui n'exclut pas une fermeture annuelle pour des raisons de gestion ou d'entretien, celle-ci devant alors être mentionnée au règlement intérieur. La durée maximum du séjour ne doit pas être supérieure à neuf mois, ce qui n'exclut pas la possibilité de dérogation en cas de situation particulière (hospitalisation de longue durée d'un membre de la famille, activité professionnelle...).

● **Leur aménagement.** Un emplacement doit permettre le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque. Sa superficie sera suffisante pour réaliser des espaces libres privatifs et respecter les règles de sécurité. Dans les aires nouvellement créées, la superficie moyenne de la place de caravane, hors espaces collectifs et circulations internes, ne sera pas inférieure à 75 m². Pour les aires existantes, en dessous de ce seuil, il est recommandé de prévoir des travaux d'agrandissement de ces places, qui pourraient, s'ils sont réalisés dans les délais, bénéficier des subventions de l'Etat. Certains aménagements pourront utilement être conçus à l'échelle de l'emplacement: bornes électriques, accès à l'eau, sanitaires, etc. (12).

Des espaces collectifs de type récréatif (aires de jeux, espaces verts...) sont envisageables et à définir, selon les besoins des populations concernées. Les sols des espaces réservés à la circulation et au stationnement des caravanes doivent être stabilisés. Enfin, de manière à éviter les effets de «ghetto», les haies doivent être préférées aux clôtures grillagées.

● **Les équipements nécessaires.** Les aires d'accueil doivent bénéficier des mêmes dispositifs d'assainissement que ceux du secteur auquel elles appartiennent. Les réseaux d'eau et d'électricité doivent permettre d'assurer le fonctionnement de l'équipement électroménager des familles. Chaque place de caravane doit pouvoir aisément être connectée aux réseaux d'eau et d'électricité et à une évacuation d'eaux usées. Un système de vidange pour WC chimiques doit être mis en place. Le recours à des compteurs individuels d'eau et d'électricité doit être encouragé. Enfin, conformément à l'article 3 du décret n° 2001-569 du 29 juin 2001, une aire d'accueil doit comporter, au minimum, un bloc sanitaire intégrant au moins une douche et 2 WC pour 5 places de caravane.

● **La gestion des aires d'accueil.** Elle comprend le gardiennage, l'accueil, le fonctionnement et l'entretien des équipements et des espaces collectifs. Un temps de présence du gestionnaire sur l'aire est indispensable afin d'assurer l'accueil, le contrôle des entrées et des sorties, le respect du règlement intérieur et le paiement du droit d'usage.

La prise en compte de l'accueil des gens du voyage et du schéma départemental dans les règles d'urbanisme

L'article 8 de la loi du 5 juillet 2000

Dans une affaire rendue le 12 décembre 1997 (13), le Conseil d'Etat avait considéré que les dispositions de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, relatives à la réservation de terrains destinés au passage et au séjour des gens du voyage, «qui n'ont pas le caractère

de dispositions d'une loi d'aménagement et d'urbanisme (...), n'impliquent pas que les plans d'occupation des sols doivent nécessairement prévoir (...) des terrains réservés aux fins susmentionnées». L'article 28 de la loi Besson était donc juridiquement inopposable aux documents d'urbanisme, dans la mesure où il ne revêtait pas, au sens de l'article L.111-1-1 du Code de l'urbanisme, le caractère d'une loi d'aménagement et d'urbanisme.

Cette jurisprudence a cependant été neutralisée par l'ampleur des réformes de 2000 qui ont conduit à prendre en considération, dans les documents d'urbanisme, les besoins des gens du voyage. Ainsi, la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, en imposant aux documents d'urbanisme de veiller à permettre la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat, «y compris ceux des gens du voyage», intègre ces préoccupations dans le Code de l'urbanisme.

L'introduction de la notion d'habitat dans la nouvelle loi représente un apport indéniable. L'article 8 de la loi insère dans le Code de l'urbanisme plusieurs dispositions de nature à assurer la prise en compte de l'accueil des gens du voyage. Dans le but de favoriser l'aménagement d'aires d'accueil hors des espaces urbanisés, la loi modifie tout d'abord l'article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme, qui impose une règle de constructibilité limitée dans les communes non dotées d'un PLU (14) ou d'une carte communale, en prévoyant, notamment, une exception pour la réalisation d'aires d'accueil. Par ailleurs, elle complète les dispositions de l'ancien article L.121.10 du Code de l'urbanisme, afin de mieux prendre en compte les besoins des gens du voyage en matière d'habitat (15).

Enfin, en insérant dans le Code de l'urbanisme un article L.443-3 qui vise à aligner les règles d'autorisation d'aménagement de terrains en vue de permettre le stationnement de résidences mobiles sur celles définies par le pouvoir réglementaire en matière de camping, la loi vise à répondre à des besoins croissants de sédentarisation.

Les outils fonciers mis à la disposition des communes

La commune peut réaliser les aires d'accueil sur des terrains qu'elle possède (16) ou qu'elle acquiert, notamment par l'exercice d'un droit de préemption ou d'expropriation.

En effet, le droit de préemption urbain et le droit de préemption institué dans les zones d'aménagement différé peuvent être exercés en vue de la réalisation des objets prévus aux articles L.210-1 et L.300-1 du Code de l'urbanisme et, notamment, afin de mettre en œuvre une politique de l'habitat ou de réaliser des équipements collectifs. Par conséquent, la commune

A NOTER

Seuls les projets conformes aux prescriptions du schéma départemental, et satisfaisant aux normes techniques fixées par décret, pourront recevoir l'aide de l'Etat.

(12) Regroupe un espace de stationnement de deux à trois caravanes appartenant à un même groupe familial.

(13) CE, 12 décembre 1997, n° 164874, «M. Ehrard et autres».

(14) Plan local d'urbanisme.

(15) L'article L.121-1 nouveau du Code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, remplace l'article L.121-

10 dudit code, sans reprendre les dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, relative aux gens du voyage, le ministère ayant considéré la mention comme inutile dès lors que l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme prend en compte la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale de l'habitat. (16) Dès lors que les documents d'urbanisme ne l'interdisent pas.

A NOTER

Sur les lieux de passage, et en articulation avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, la prise en compte des enfants qui voyagent doit être effective dans le projet des écoles.

...

peut les utiliser pour acquérir les terrains nécessaires à la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage.

Enfin, un projet de création d'aire d'accueil, dont l'utilité publique est reconnue, peut légalement faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique permettant de déclencher une procédure d'expropriation (17).

III / Une prise en considération croissante des besoins liés à la scolarisation des enfants du voyage

La scolarisation des enfants du voyage représente une des actions à caractère social devant prolonger logiquement le dispositif d'accueil. Depuis la loi du 5 juillet 2000 qui insistait déjà sur la nécessité d'une prise en considération des possibilités de scolarisation des enfants par les schémas départementaux, une circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002 sur « la scolarisation des enfants du voyage et de familles non sédentaires » a été émise par le ministère de l'Éducation nationale. Selon les termes de l'article L.122-1 du Code de l'éducation, qui dispose que « l'instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les établissements d'enseignement », et de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, qui facilite les possibilités de stationnement pouvant aujourd'hui aller jusqu'à neuf mois, une scolarisation plus suivie et régulière des enfants du voyage est indispensable et doit pouvoir être assurée. Cette circulaire apporte des précisions sur les conditions d'accueil des enfants, des recommandations pour l'organisation et le suivi de cette scolarisation et des modalités de pilotage départemental.

Elle rappelle que les enfants du voyage sont, comme tous les autres enfants, soumis à l'obligation scolaire entre six et seize ans. Ils doivent avoir accès à l'école comme tous les autres enfants, quelles que soient la durée et les modalités de stationnement, et doivent être tenus au respect des mêmes règles, d'assiduité notamment. Le fait que la famille soit hébergée de manière provisoire sur le territoire d'une commune est sans incidence sur le droit à la scolarisation. Celle-ci s'effectue, en principe, dans les établissements du lieu de stationnement. Selon les termes de l'article L.111-1 du Code de l'éducation, « le droit à l'éducation est garanti à chacun (...). L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique ». Ainsi, le droit commun doit s'appliquer aux gens du voyage. Les familles doivent être informées sur le fonctionnement et la vie de l'école ou de l'établissement.

La qualité de l'accueil à l'école primaire est essentielle pour renforcer la confiance des parents et l'assiduité de leurs enfants. La circulaire précise que la solution optimale, tant dans le cadre de l'école primaire qu'au sein de l'enseignement secondaire, consiste à favoriser l'accueil en classes ordinaires, en y adaptant, selon les besoins, un programme de soutien scolaire. La mise en place d'outils de suivi pédagogique, insérés dans le livret scolaire, est également essentielle, afin d'assurer une continuité dans l'apprentissage de ces enfants amenés à

changer fréquemment d'établissements. Par ailleurs, la prise en compte des enfants qui voyagent doit être effective dans le projet des écoles.

La circulaire déplore que la fréquentation du collège soit encore aussi aléatoire. Elle préconise alors différentes solutions, comme la désignation d'une personne spécialement chargée du suivi de l'élève et de la communication avec la famille, ou la mise en place de classes de rattrapage et de mise à niveau afin d'assurer la transition de l'école au collège.

La circulaire insiste, enfin, sur le rôle du coordonnateur départemental, organe institué auprès de l'inspecteur d'académie pour assurer la liaison avec les divers services de l'Etat, les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage - Casnav - (18), les associations, ainsi que les divers partenaires concernés. Représentant privilégié de l'Éducation nationale pour la commission consultative départementale relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, son rôle d'animateur et de coordonnateur de l'ensemble des actions concernant la scolarisation des enfants des familles non sédentaires, comme la prise en compte des arrivées d'élèves en cours d'année scolaire, la continuité de la scolarité de ces élèves, le dialogue avec les familles et les différents partenaires concernés, seront autant d'éléments permettant d'aboutir à une évaluation plus juste des besoins.

Les collectivités devront donc mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin d'améliorer les conditions d'accueil des enfants du voyage à l'école.

IV / Des moyens de coercition plus efficaces pour lutter contre les installations illicites

Si la loi du 5 juillet 2000 contribue, dans un premier temps, à renforcer les devoirs des communes en matière d'accueil et de séjour des gens du voyage, elle vise également à répondre au souci légitime des élus locaux d'éviter les stationnements illicites.

Les pouvoirs du maire

Il résulte de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 que dès lors qu'une commune a satisfait aux obligations qui lui incombent, au titre du schéma départemental, par la mise à disposition d'une ou de plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire, en dehors des aires d'accueil aménagées, le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles constituant l'habitat des gens du voyage. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental, mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire. Les maires pourront donc, dans ces hypothèses, prendre un arrêté d'interdiction de ce type.

Ainsi, à défaut d'avoir respecté ces obligations, c'est-à-dire, faute d'avoir participé à la mise en œuvre du schéma dans le délai de deux ans à compter de sa publication, le maire ne

pourra pas user de cette prérogative. Les moyens tirés du manquement de la commune à ses obligations, comme ceux tirés de la non-conformité de l'aire aux prévisions du schéma départemental ou de la présence d'une aire insuffisamment aménagée ou entretenue, pourront utilement être invoqués à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté d'interdiction, ou par la voie de l'exception d'illégalité.

En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté, le maire peut, par voie d'assignation délivrée aux occupants et, le cas échéant, au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit réel d'usage, saisir le président du tribunal de grande instance afin de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

Ce pouvoir peut s'exercer sur le domaine public ou privé de la commune et, depuis la loi du 5 juillet 2000, sur des terrains appartenant à des propriétaires privés, sans qu'il soit nécessaire de constater leur carence. Mais, dans ce dernier cas, le maire ne pourra user de son pouvoir que dans la mesure où le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques. En application de l'article 58 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, cette mesure concerne, désormais, toutes les communes non inscrites au schéma départemental.

En cas de trouble grave à l'ordre public, la commune engage sa responsabilité pour carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police (19).

A l'opposé, les interdictions générales et absolues sont sanctionnées par les tribunaux (20).

Le déroulement de la procédure d'expulsion

Ainsi, la loi affirme-t-elle la compétence du juge civil pour toute demande d'expulsion de résidences mobiles des gens du voyage, y compris pour les occupations sans titre du domaine public. Dans un souci d'une bonne administration de la justice, l'Assemblée nationale a ainsi souhaité unifier le contentieux en créant un bloc de compétences au profit du seul juge civil.

Le juge statue en la forme des référés, la procédure est contradictoire et sa décision est exécutoire à titre provisoire, même en cas d'appel. Les recours à un avocat ou à un huissier ne sont pas obligatoires. Le juge pourra ordonner l'évacuation des caravanes et assortir son ordonnance d'évacuation d'une injonction prescrivant aux gens du voyage de rejoindre l'aire d'accueil aménagée à cette fin ou, à défaut, de quitter le territoire communal ou intercommunal.

L'article 56 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure améliore la procédure civile d'expulsion, prévue à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, en permettant au juge, saisi par voie de requête, d'étendre les effets de l'ordonnance rendue en la forme rapide des référés à l'ensemble des occupants du terrain non visés par l'ordonnance initiale, lorsque le requérant démontre l'impossibilité de les identifier.

En cas de nécessité, le juge peut ordonner que l'exécution ait lieu au seul vu de la minute. Dans ce cas, la signification préalable du jugement par huissier n'est pas nécessaire. Si la situation présente un caractère d'extrême urgence, le juge peut appliquer la procédure du référé d'heure à heure (21). L'assignation peut alors intervenir les jours chômés ou fériés.

De nouvelles prérogatives pour les propriétaires de terrains privés

La loi du 5 juillet 2000 a aussi permis de répondre aux attentes des industriels en permettant au propriétaire d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique de saisir, dans les mêmes conditions, le président du tribunal de grande instance, dès lors que le stationnement des caravanes est de nature à entraver ladite activité.

Les poursuites pénales

L'article 53 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, qui insère un article 322-4-1 dans le Code pénal, prévoit une incrimination particulière en cas d'installation illicite sur le terrain d'autrui. Ainsi, le fait de s'installer illégalement en réunion sur un terrain en vue d'y établir une habitation, même temporaire, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. A titre de peine accessoire, peuvent également être prononcées la suspension du permis de conduire et la confiscation du ou des véhicules utilisés pour commettre l'infraction.

De même, les articles 322-1 et suivants du Code pénal réprimant les actes de destruction, de dégradation ou de détérioration des biens appartenant à autrui, trouveront à s'appliquer aux gens du voyage, au même titre que toute autre personne commettant une infraction pénale sur le territoire national.

Ainsi, les conditions relatives à l'accueil des gens du voyage semblent satisfaire davantage aujourd'hui à l'équilibre souhaité entre les droits et les devoirs réciproques des communes et des gens du voyage.

La loi du 5 juillet 2000 et ses décrets d'application ont permis de favoriser le développement des aires de stationnement. En contrepartie, le renforcement du dispositif répressif applicable en cas de stationnement illicite, encore récemment complété par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, est incontestable.

Mais souhaitons que le retard pris dans la publication des schémas départementaux ne se répète pas lors de leur mise en œuvre. ● Myriam Kaczmarek

A NOTER

La défaillance du maire pour réglementer la circulation et le stationnement des gens du voyage peut engager la responsabilité de la commune.

(17) CE, 18 juin 1997, « Association de quartier la Chambrée, l'Osannière, la Gemmetrie, la Mariclerie ».

(18) Anciens centres de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (Cefsem), les Casnav sont issues de la circulaire n° 2002-102 du 25 avril 2002, relative aux missions et à l'organisation des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, publiée à la suite de la circulaire n° 2002-101, dans le « Bulletin officiel de l'Éducation nationale », spécial, n° 10, du 25 avril 2002. Par cette circulaire, l'activité des nouvelles Casnav est

d'avantage axée sur l'accompagnement de la scolarisation des enfants du voyage.

(19) CE, 20 décembre 2000,

« Cie d'assurances Zurich-International ».

(20) Les interdictions édictées par le maire, dans l'exercice de ses pouvoirs généraux de police, « ne sauraient légalement, ni comporter une interdiction totale de stationnement et de séjour ni aboutir en fait à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire ». CE, 2 décembre 1983, « Ville de Lille ».

(21) Article 485, alinéa 2, du nouveau Code de procédure civile.

Aires d'accueil des gens du voyage

Dans le sillage de la compétence logement

Les EPCI s'investissent de plus en plus fréquemment dans la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Un domaine d'action qui demeure sensible et qui découle le plus souvent de la compétence logement.

Treize années se sont écoulées depuis la définition des conditions d'accueil des gens du voyage par l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, relative à la mise en œuvre du droit au logement. Depuis cette date, le législateur est revenu à deux reprises sur le sujet. En 2000, tout d'abord, en affichant des objectifs plus ambitieux en termes de création de places. Plus récemment, en 2002, pour renforcer les pouvoirs des maires en cas d'occupation d'un terrain sans titre dans le cadre de la loi sur la sécurité intérieure.

Exercice partagé

En 2000 – comme c'était d'ailleurs déjà le cas en 1990 – le législateur a proposé un exercice partagé pour cette compétence. D'emblée, son article 1er affirme que : « Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». Le Département doit quant à lui (en y associant les communes) élaborer avec le représentant de l'État le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, document qui doit répartir et programmer la réalisation d'aires d'accueil en fonction de la définition des besoins. Toutes les communes de plus de 5 000 habitants doivent figurer dans ce schéma. Cette dernière disposition a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses discussions. Le Sénat l'a d'abord supprimée en première lecture arguant que certaines communes importantes, à l'écart des voies de circulation des gens du voyage, ne connaissent pas ce phénomène mais, qu'en revanche, des communes plus modestes peuvent constituer des lieux de passage et de stationnement traditionnels... L'Assemblée nationale a toutefois rétabli ce seuil démographique.

Aide et participation de l'État

L'État garantit l'exercice du droit au logement par son association à l'élaboration des schémas départementaux et peut, par l'intermédiaire du préfet, se substituer aux collectivités locales qui ne souscriraient pas aux obligations de la loi. L'État participe également financièrement à la réalisation des aires : il peut en effet subventionner jusqu'à 70 % des investissements. Toujours dans un souci d'incitation, il apporte, depuis la loi du 5 juillet 2000, une aide à la gestion des aires d'accueil : 128,06 euros par place de caravane conventionnée et par mois (décret n° 372-2001 du 24 juillet 2001). Afin d'éviter de rééditer l'échec de la loi de 1990, le texte de 2000 prévoyait des délais de réalisation : 18 mois après la promulgation de la loi pour les schémas, puis deux ans pour la réalisation des aires par les communes. Une gestion intercommunale des aires d'accueil selon un principe de réseau offrant un vaste terrain et des mini-zones satellites, l'ensemble géré par un opérateur commun, est fortement incitée dans tous les décrets et circulaires.

Bilan mitigé

Malgré un arsenal législatif réaffirmé mêlant incitations et contraintes, le bilan de la loi de 2000 reste mitigé. Selon Christian Estrosi, rapporteur du projet de loi « sécurité intérieure », les aires de stationnement et d'accueil sont « encore inadaptées et trop peu nombreuses » : 116 aires permanentes d'accueil pour 2 670 places et 17 aires de grand passage alors que les besoins estimés par la Commission consultative sont de 35 000 places et que 246 aires de grand passage seraient nécessaires. 29 schémas départementaux seulement ont été signés, 12 devraient l'être prochainement et 42 sont en cours d'élaboration (alors que le délai légal est dépassé). Les enjeux portent toutefois sur une population de plus de 300 000 personnes dont 30 % se déplacent continuellement.

Même si ce dispositif peine à se mettre en place, les EPCI s'investissent de plus en plus fréquemment dans cette compétence. En 2002, près de 160 structures intercommunales ont mené une action en matière d'accueil des gens du voyage. C'est le double du nombre recensé en 1996. Ces interventions

restent certes relativement marginales au regard des 2 360 EPCI existants mais il convient de les comparer au nombre de ceux concernés par la loi. Ainsi sur les 600 structures intercommunales comptant au moins une ville de plus de 5 000 habitants, 122 ont mené des actions dans ce domaine, soit 20 % d'entre elles. Cela n'est pas loin du nombre de communes ayant souscrit aux obligations légales. Ce qui laisse à penser que l'intervention communale en matière de gens du voyage est principalement assumée par les structures intercommunales.

11

Extension des domaines de compétence

Il faut également souligner que cette compétence n'apparaît en tant que telle qu'exceptionnellement dans les statuts des EPCI : moins de 3 % de l'ensemble des EPCI et 6 % de ceux ayant au moins une ville de plus de 5 000 habitants. Il s'agit en fait d'un domaine d'action qui découle le plus souvent de la compétence « logement » et plus particulièrement des PLH dans lesquels, légalement, doivent être précisées les actions menées pour les gens du voyage. À l'heure de la mise en œuvre des actions inscrites au PLH, et compte tenu de la nature sensible de ce domaine, l'étude, la création puis la gestion des aires d'accueil restent souvent du ressort de l'intercommunalité. L'accueil des gens du voyage illustre d'une part la mécanique qui joue en faveur de l'extension des domaines de compétence - une première intervention, par exemple le PLH, ouvrant ensuite d'autres champs - et d'autre part une certaine propension des communes à se départir des actions les plus sensibles surtout lorsque l'appréciation positive des électeurs n'est pas assurée.

Christophe Noyé

Décembre 2003

Textes de référence

- Rectificatif du 21 janvier 2002 de la Circulaire n° DSS/2B/2001/372 du 24 juillet 2001 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale gérant une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage prévue à l'article L 851-1 du code de la sécurité sociale
- Circulaire n° DSS/2B/2001/372 du 24 juillet 2001 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale gérant une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage prévue à l'article L 851-1 du code de la sécurité sociale.
- Circulaire n° 2001-49/UHC/IUH/12 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage
- Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage
- Décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage
- Décret n° 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale. Arrêté du 29 juin 2001 relatif au montant forfaitaire applicable pour l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage
- Loi n° 2000-614 du 05 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

Pour en savoir plus

Guides du ministère de l'Équipement

- Les aires d'accueil des gens du voyage, Préconisations pour la conception, l'aménagement et la gestion.
Brochure, DGUHC - novembre 2002

- L'accueil des gens du voyage,
La loi du 5 juillet 2000.
Brochure, DGUHC - novembre 2001

La communauté d'agglomération que vous présidez a choisi de prendre la compétence gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Pourquoi ce choix ?

Au vu des préconisations du schéma départemental, plusieurs communes membres de la communauté devaient aménager des aires d'accueil de ce type. Or, dès 1994, la commune de Carpentras avait aménagé une aire de 25 places et mis en place un dispositif d'accompagnement social en lien avec le centre social du quartier dans lequel elle s'insère. C'est pourquoi j'ai proposé au conseil communautaire de se saisir de cette compétence, proposant du même coup au préfet que l'aire des gens du voyage de Carpentras constitue le contingent globalisé de la communauté, et de ce fait décharge certaines communes – celle de Sarrians en particulier – de leurs obligations. Le nombre de places préconisées par le schéma était en effet atteint. Si l'agglomération a choisi de se doter de cette compétence facultative, c'est uniquement parce qu'à la date de délibération, l'arrêté de transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération n'était pas encore effectif, et que dans ce cadre, le transfert d'une compétence facultative était plus simple.

Aujourd'hui néanmoins, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage d'intérêt communautaire figure au détail de la compétence obligatoire d'agglomération relative à la politique de la ville. L'intérêt communautaire de l'aire d'accueil située sur la commune de Carpentras a été adopté.

Lors de sa création en 1994, nous avons mis en place un dispositif d'accompagnement des gens du voyage qui a fait l'objet du même transfert à l'intercommunalité. Ce qui signifie qu'aujourd'hui, pour les activités qui relèvent de cette mission, le centre social Villemarie reçoit une subvention communautaire. Il accompagne les gens du voyage dans leurs démarches administratives, il anime des ateliers pour les enfants en vue de leur scolarisation, et travaille sur le lien entre les gens du voyage et les habitants du quartier.

Dans le débat relatif aux responsabilités locales revient régulièrement la question du transfert des pouvoirs de police aux présidents d'intercommunalité pour les compétences assumées par eux. Qu'en pensez-vous ?

Ma situation a cela de particulier que je suis maire de la commune sur laquelle se situe l'aire d'accueil, je dispose donc des pouvoirs de police liés à sa gestion. Cela dit, cette situation n'est pas pour autant satisfaisante, puisqu'en ce qui concerne les gens du voyage, les problèmes peuvent ne pas se limiter à la commune disposant d'une aire, bien au contraire. Le problème des stationnements sauvages touche toutes les communes, et les maires de ces communes ne peuvent, en l'espèce, que demander l'intervention du préfet sans faire injonction aux contrevenants d'aller stationner sur l'aire d'accueil de Carpentras qui est pourtant là pour ça. Il serait bien plus facile pour ces maires que je dispose du pouvoir d'agir sur leurs communes quand il s'agit des gens du voyage. C'est pourquoi un tel transfert m'apparaît aller dans le sens d'une rationalisation de l'action publique.

Propos recueillis par
Claire Dagnogo

Décembre 2003

DOCUMENT N°3

QUI SONT LES GENS DU VOYAGE ?**► Pratiques communes****Le groupe familial : une entité « incontournable »**

Chez les gens du voyage, l'unité sociale n'est pas la famille nucléaire mais la famille élargie au lignage : elle rassemble des personnes descendant toutes d'un ancêtre commun (frères, oncles, cousins...). Une personne tsigane « n'est ni connue, ni reconnue comme individu, mais par sa situation dans le lignage qui la définit [...]. La famille n'est pas seulement importante pour l'individu et déterminante pour sa conduite, c'est aussi un élément essentiel de l'organisation sociale »¹

Cette organisation sociale reste fondamentale aussi bien pour les familles itinérantes que pour les familles sédentarisées. Elle se traduit par des regroupements familiaux sur les aires d'accueil. Lors d'événements particuliers, une hospitalisation par exemple, toute la famille vient stationner sur le parking de l'hôpital ou aux alentours.

L'espace chez les gens du voyage

Dans les sociétés industrialisées, les individus participent d'une diversité de communautés : vie familiale, vie professionnelle, vie culturelle... Ce fonctionnement n'existe pas chez les Gens du Voyage où l'ensemble des activités forme un tout unique et indissociable créant ainsi un « habiter » différent. Sur l'aire d'accueil, les pères peuvent travailler pendant que les mères cuisinent et que les enfants jouent. L'aire d'accueil est donc un lieu où se vit le quotidien dans sa globalité. Il existe en outre une véritable osmose entre l'espace extérieur et l'espace intérieur de la caravane.

La caravane, instrument de mobilité, est également un espace dans lequel s'inscrit la vie quotidienne. Contrairement à l'habitat sédentaire où l'on trouve « des pièces particulières pour la préparation de la nourriture, la consommation des repas, la réception et les activités sociales, le repos et le sommeil, l'hygiène »², la caravane, trop exigüe, n'est pas cloisonnée matériellement. Cependant l'espace intérieur et extérieur à la caravane est très organisé et hiérarchisé. Des divisions existent : elles ne sont pas spatiales, mais temporelles : le matin, la caravane est le domaine de la femme, l'après-midi tantôt les hommes, tantôt les femmes occupent le « coin salon » ; au début de la nuit, les adultes s'installent dehors si le temps le permet pendant que les enfants s'approprient la caravane pour jouer, regarder la télévision ou dormir.

Cette vie en « groupe familial », ce rapport à l'espace extérieur et intérieur détermine un certain nombre de besoins spécifiques qu'il conviendra de prendre en compte lors de la réalisation des aires d'accueil.

L'espace privatif extérieur doit être suffisamment dimensionné et équipé pour jouer son rôle de complémentarité avec celui de la caravane.

¹ J. P. Liegeois, *Mutation Tsigane*.

² E. Thall, *La dimension cachée*.

Etude pré-opérationnelle à la réalisation d'une aire d'accueil

La conception d'une aire d'accueil nécessite de bien connaître les besoins des personnes à accueillir afin de définir un aménagement et un mode de gestion adaptés aux populations qui séjourneront sur cette aire.

L'étude pré-opérationnelle doit permettre cette connaissance puis la définition du projet.

Son rôle est en effet :

- de définir les besoins en terme d'aménagement, de gestion et d'actions socio-éducatives,
- d'élaborer les principes d'aménagement et de gestion à prendre en compte lors de l'élaboration du projet,
- le cas échéant, de rechercher le foncier adapté à sa réalisation,
- d'organiser le partenariat concerné par le projet et la concertation avec les gens du voyage,
- et de définir le projet social d'accompagnement.

Les partenaires concernés devront être mobilisés dès le début de l'étude, lors de l'élaboration du cahier des charges, afin de mener une réflexion collective sur les besoins et les moyens d'y répondre. Ce partenariat devra se poursuivre tout au long de la réalisation de l'aire d'accueil.

Une concertation, dès l'étape de conception, avec les gens du voyage concernées ou leurs représentants, permettra l'élaboration d'un projet bien adapté aux besoins. Elle favorisera ainsi, pour le futur, le bon fonctionnement de l'équipement et améliorera ses chances de réussite. Les conditions de participation à la vie de l'aire des futurs usagers doivent également faire l'objet d'une réflexion dès cette étape.

La formation des futurs gestionnaires et des différents acteurs devra également faire l'objet d'une réflexion lors de cette étude pré-opérationnelle.

Par ailleurs, afin de favoriser une bonne insertion de ce lieu d'habitat au sein de l'agglomération et son acceptation par les sédentaires, des actions de type animation culturelle, journée d'échange thématique... peuvent être envisagées.

► La définition des besoins

L'étude pré-opérationnelle devra préciser les besoins mis en évidence par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage en analysant plus particulièrement :

- la composition des familles et les pratiques de regroupements familiaux,
- les périodes de passage et les durées de séjour ainsi que les activités économiques ou autres pratiques auxquelles elles sont liées,
- les modes de vie et en particulier les modes d'habiter,
- la situation économique et professionnelle de ces populations,
- la situation scolaire des enfants,
- les difficultés sociales et sanitaires éventuelles.

► L'élaboration des principes d'aménagement et de gestion

Ces principes sont à prendre en compte lors de la conception du projet.

Ils devront traiter en particulier :

- des lieux d'implantation de l'aire les mieux adaptés en fonction des activités économiques pratiquées, des besoins en équipements et de la vocation d'habitat de ce nouveau lieu d'accueil,
- de la capacité de l'aire, des aménagements (configuration des emplacements, espaces collectifs pour les jeux ou autres activités, locaux socio-éducatifs...) et des équipements (taille des emplacements, équipements sanitaires collectifs ou individuels...), selon la vocation de l'aire et notamment les temps de séjour envisagés,
- du mode de gestion adapté à la situation des familles (temps de séjour, permanence d'accueil, droit d'usage.....),
- des besoins en scolarisation et en formation professionnelle et les moyens d'y répondre,
- des actions socio-éducatives nécessaires pour favoriser l'intégration de ces populations à la vie du quartier et leur accès aux divers droits communs et notamment sociaux et sanitaires.

Un projet social d'accompagnement sera défini lors de cette étape de conception du projet.

► La localisation de l'aire d'accueil

La localisation de l'aire d'accueil doit garantir le respect des règles d'hygiène et de sécurité des gens du voyage et permettre un accès aisé aux différents équipements urbains.

Une localisation peu adaptée à la vocation d'aire d'accueil pourrait se voir refuser les subventions prévues par la loi du 5 juillet 2000.

Circulaire d'application du 5 juillet 2001

« Ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil seront situées au sein de zones adaptées à cette vocation, c'est à dire de zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels) ainsi qu'aux différents services spécialisés ».

► Les règles d'urbanisme

Les principes du code de l'urbanisme : la prise en compte des besoins de toutes les catégories de population

Article L.110 du code de l'urbanisme

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la salubrité et la sécurité publique et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales,, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

L'article L. 110 du code de l'urbanisme ci dessus reproduit s'impose à toutes les collectivités publiques et s'applique à toutes les parties du territoire national, qu'elles soient ou non couvertes par un document d'urbanisme.

Dans les communes ne disposant pas d'un document d'urbanisme, les autorisations d'utiliser le sol ne sont pas décentralisées. L'État, au nom de qui sont délivrées ces autorisations, veille au respect du principe d'égalité de traitement des citoyens devant la loi et au respect des principes énoncés à l'article L. 110.

Dans les communes dotées d'un document d'urbanisme opposable, les décisions relèvent de la collectivité territoriale qui a approuvé le document. L'article L. 121-1 qui concerne tous les documents de planification reprend les principes de l'article L. 110 en leur imposant l'obligation de prévoir des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction sans discrimination des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activité économiques ... ainsi que d'équipements publics ...

Ainsi, sur toute partie du territoire et quelle que soit l'autorité compétente pour prendre les décisions d'urbanisme, le code de l'urbanisme a prévu la prise en compte des besoins en matière d'accueil des gens du voyage. Un document d'urbanisme qui ne permettrait pas de satisfaire les besoins en matière de stationnement et de logement de cette catégorie de population serait critiquable et sa légalité pourrait être remise en cause pour non respect des principes énoncés dans les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

De même, en secteur non couvert par un document d'urbanisme une décision de refus d'autorisation de créer une aire d'accueil dans un secteur où le besoin est manifeste (Inscrip-

tion dans le schéma départemental des gens du voyage) pourrait être contestée sur la base des dispositions de l'article L. 110 et de l'article L. 111-1-2.

Les aires d'accueil, les réponses du code de l'urbanisme.

Les aires d'accueil des gens du voyage aménagées en application des dispositions de la loi du 5 juillet 2000 sont soumises à permis de construire. Cette autorisation est délivrée dans les conditions de droit commun en matière d'autorisation d'utiliser le sol. En ce qui concerne particulièrement les aires d'accueil, il est rappelé que :

- le permis de construire ne porte que sur les bâtiments et locaux communs situés dans l'aire d'accueil, (bâtiment d'accueil, locaux communs, sanitaires ...),
- l'autorisation de stationnement pour les caravanes prévue par l'article R. 443-4 du code de l'urbanisme n'est pas exigée.

Enfin, s'agissant d'un équipement d'intérêt général, la demande de permis de construire sera déposée sur un terrain dont une collectivité publique est propriétaire ou dispose de la maîtrise foncière (article R.421-1-1).

• Dans les communes disposant d'un plan local d'urbanisme (PLU)

Le projet d'aire d'accueil doit se conformer au règlement du plan local d'urbanisme (PLU)². Ce règlement est rédigé par zone. Pour la localisation de l'aire, il convient de rechercher une zone dans laquelle les installations peuvent être autorisées. Ainsi, la zone dans laquelle le projet est envisagé doit disposer d'une constructibilité suffisante pour autoriser les constructions « en dur » de l'aire. **Les aires collectives d'accueil peuvent être localisées dans les zones urbaines (U), d'urbanisation future (AU), ou à la rigueur dans les zones naturelles (N) ne faisant pas l'objet d'une protection stricte**, au titre par exemple des sites classés ou inscrits, de la loi littoral, des espaces boisés classés ou encore de la prévention des risques naturels (zone inondable...) ou technologiques (périmètre seveso). En cas de nécessité, ou d'incompatibilité entre le document d'urbanisme et les impératifs de localisation d'une aire, le document devra être adapté, par modification ou révision.

Dans l'hypothèse d'un projet d'aire d'accueil envisagé sur un terrain classé en zone agricole (A, anciennement NC dans les POS), la révision du PLU est un préalable indispensable à sa réalisation. Toutefois, l'aire d'accueil collective au sens de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 étant un équipement d'intérêt général, la procédure de révision d'urgence prévue par l'article L. 123-1 nouveau peut être mise en œuvre pour intégrer un projet d'aire d'accueil dans le PLU. En outre, l'article 19 de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixtes introduit la possibilité d'appliquer cette procédure de révision d'urgence aux anciens POS (approuvés avant l'entrée en application des dispositions de la loi SRU relatives au PLU). Cette procédure permet de conserver le contenu des anciens POS dans ses parties non modifiées.

• Dans les communes disposant d'une carte communale

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a donné à la carte communale le statut de document d'urbanisme. Les cartes communales devront désormais comporter un rapport de présentation et un ou des documents graphiques faisant apparaître les zones dans lesquelles les constructions sont admises et les zones où elles sont interdites, (sauf exceptions mentionnées par l'article L. 124-1 du code de l'urbanisme). À l'intérieur de ces zones, les dispositions du règlement national d'urbanisme sont applica-

²Le plan local d'urbanisme est, désormais, le document d'urbanisme unique pour l'ensemble du territoire communal.

bles (Articles R. 111-1 à R. 111-27). Les aires d'accueil collectives seront localisées dans les parties constructibles de la carte communale.

Enfin, il importe de rappeler que les dispositions de l'article L. 121-1 précité sont applicables aux cartes communales, comme aux autres documents d'urbanisme.

- **Dans les communes ne disposant pas d'un PLU ni d'une carte communale**

Dans les communes non dotées d'un PLU ni d'une carte communale, ce qui est fréquent en milieu rural, les autorisations d'utiliser le sol sont délivrées sur le fondement des articles R. 111-1 à R.111-27 du code de l'urbanisme. S'applique également l'article L. 111-1-2, qui pose le principe de constructibilité limitée sur certaines parties du territoire communal. Cette règle de constructibilité limitée a été assouplie par l'article 8 de la loi du 5 juillet 2000 afin de faciliter la création d'aires d'accueil dans les communes sans PLU. Désormais, les aires d'accueil peuvent être autorisées sans se heurter à la règle de constructibilité limitée de l'article L. 111-1-2, la loi du 5 juillet 2000 ayant ajouté à la liste des exceptions les constructions et installations nécessaires à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage. Il est entendu que le projet devra par ailleurs respecter, le cas échéant, les autres règles et servitudes d'urbanisme applicables dans la zone.

Les moyens d'action foncière

Pour mémoire, il est rappelé que la collectivité publique dispose d'outils fonciers permettant d'acquérir la maîtrise foncière des terrains destinés à recevoir des aires d'accueil. Ces moyens vont de l'acquisition amiable à l'expropriation, en passant par le droit de préemption et l'inscription d'un emplacement réservé pour la réalisation d'un équipement d'intérêt général.

- **L'acquisition amiable**

La collectivité publique peut se porter acquéreur d'un terrain qu'elle souhaite aménager en aire d'accueil. Cette acquisition se fait de gré à gré, dans les conditions de droit commun, et le terrain est porté au domaine privé de la collectivité publique.

- **Le droit de préemption**

- Le droit de préemption urbain.

Les communes disposant d'un plan local d'urbanisme peuvent décider d'instituer le droit de préemption urbain (DPU) sur tout ou partie des zones U et AU du plan (U et NA dans les anciens POS). Toute aliénation de bien immobilier situé dans la zone couverte par le DPU est subordonnée à une déclaration d'intention d'aliéner faite par le propriétaire à la mairie du lieu où se trouve le bien. Cette déclaration comporte le prix qu'il en demande. Le silence du titulaire pendant deux mois vaut renoncement à l'exercice du droit.

Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) ou à une société d'économie mixte, sur tout ou partie du territoire couvert par le DPU.

- Le droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD)

Des zones d'aménagement différées peuvent être créées en dehors des zones urbaines et des zones d'urbanisation futures par le Préfet, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'EPCI. L'arrêté de création désigne le titulaire du droit, qui peut être une collectivité publique, un EPCI, une société d'économie mixte répondant aux conditions fixées par l'article L. 300-4. Comme en DPU, toute aliénation d'un bien foncier situé dans la ZAD est subordonnée à une déclaration d'intention d'aliéner faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve le bien. Le titulaire du droit dispose d'un délai de deux mois pour se décider. Le silence gardé pendant deux mois vaut renoncement à l'exercice du droit.

• L'expropriation

Les aires d'accueil collectives aménagées sont reconnues par la jurisprudence comme des équipements d'intérêt général. À ce titre, les terrains concernés peuvent faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique par décision préfectorale et après enquête publique. Les biens fonciers et immobiliers situés dans la DUP sont acquis par voie d'expropriation, selon la procédure prévue par le code de l'expropriation. Conformément aux dispositions de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation, lorsque les immeubles expropriés n'ont pas reçu la destination prévue dans un délai de cinq ans, les anciens propriétaires peuvent en demander la rétrocession.

Les phases d'élaboration et de réalisation d'une aire d'accueil :

1. Consultation du Schéma Départemental.
2. Réalisation d'une étude pré-opérationnelle et mise en place du partenariat.
3. Conception du projet (aménagement, gestion et actions socio-éducatives).
4. Réalisation de l'aire d'accueil.
5. Mise en service de l'aire d'accueil et de son projet socio-éducatif.
6. Mise en place d'un dispositif de coordination et de suivi.

- Une fonctionnalité plus grande et une économie d'échelle

L'accueil en réseau autorise une meilleure répartition des effectifs : gestionnaires, gardiens, agents d'entretien ou de maintenance. L'ensemble des aires bénéficie ainsi de la présence permanente d'une équipe de gestionnaires assurant à la fois le suivi des petites aires d'accueil et celui des grandes aires structurantes et d'une équipe de nettoyage et d'entretien intervenant en tant que de besoin sur le dispositif.

La mise en place de règles communes de fonctionnement permet d'instituer des droits et des devoirs communs à l'ensemble du réseau. Ils sont de ce fait mieux acceptés.

Par ailleurs, grâce au système en réseau, les familles peuvent trouver plus facilement, dans la zone géographique de l'intercommunalité, un emplacement adapté à leur besoin. En effet, l'état des disponibilités sur les terrains étant centralisé et diffusable, les informations sont connues et peuvent être données aux familles.

- Un dispositif de suivi

Ce dispositif d'accueil en réseau facilite également la création, à une échelle intercommunale, un dispositif de suivi du fonctionnement des aires permettant d'analyser l'évolution des besoins à une échelle pertinente et d'anticiper les éventuelles adaptations nécessaires.

► Quelles sont les modalités d'une réalisation en intercommunalité ?

Deux modalités peuvent être envisagées³ :

Le transfert de compétences à un EPCI⁴

La compétence d'aménagement et/ou de gestion des aires d'accueil peut être transférée :

- soit à une structure intercommunale à fiscalité propre : communauté urbaine, communautés d'agglomération ou communauté de communes,
- soit à un syndicat intercommunal : SIVU, SIVOM ou à Syndicat Mixte.

Le syndicat mixte permet de regrouper, outre des communes et des regroupements de commune, d'autres collectivités, notamment, le département. Celui-ci peut, dans ce cas, s'impliquer dans ses domaines de compétences (gestion⁵ et actions sociales en particulier).

Le transfert de compétences s'assimile à une modification des statuts du groupement et demande une délibération des communes adhérentes. Il peut concerner l'aménagement, la gestion, l'entretien des aires d'accueil des Gens du Voyage existantes ou à créer, ou seulement une partie de ces compétences. Ces dernières doivent figurer explicitement dans la liste des compétences de l'EPCI.

L'EPCI bénéficiaire est alors maître d'ouvrage : il supporte la responsabilité de l'équipement, son financement et bénéficie des aides de l'État (aides à l'investissement et à la gestion).

Les maires conservent leur pouvoir de police et la charge du contrôle de l'obligation scolaire.

La commune d'implantation de l'aire d'accueil et, le cas échéant, l'EPCI à fiscalité propre, bénéficient d'une majoration de la Dotation Globale de Fonctionnement⁶.

Le conventionnement

Une commune qui doit réaliser une aire d'accueil sur son territoire peut associer, par convention, une ou plusieurs autres communes qui s'engagent à participer financièrement à l'investissement et à la gestion de l'aire d'accueil à planter sur son territoire.

Les communes ainsi associées peuvent bénéficier des dispositions de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 visant à renforcer les moyens de lutte contre le stationnement illicite.

³ Référence : loi du 5 juillet 2000 et sa circulaire du 5 juillet 2001.

⁴ Établissement Public de Coopération Intercommunale.

⁵ Le département participe aux dépenses de frais de fonctionnement des aires d'accueil, sans que cette participation ne puisse excéder le quart des dépenses correspondantes (article 6 de la loi du 5 juillet 2000).

⁶ Référence : article 7 de la loi du 5 juillet 2000.

La gestion d'une aire d'accueil

► Les différents modes de gestion

Deux possibilités s'offrent en matière de gestion : la **gestion directe** ou la **gestion déléguée**.

La gestion directe

• Définition

C'est le mode d'exploitation direct du service par la commune ou l'E.P.CI. Le service en régie n'a ni personnalité morale ni autonomie financière. Il est placé sous la dépendance directe de la collectivité dont il relève. Celle-ci utilise, pour l'accomplissement de sa mission, son propre patrimoine et ses agents.

• Remarque

La mise en œuvre d'un nouveau service est souvent nécessaire. Ses agents ont le statut de la fonction publique territoriale et sont recrutés sur concours. Un coût de fonctionnement est donc à prévoir pour la création de ce service.

La gestion directe permet :

- › une maîtrise des orientations par la collectivité locale,
- › un lien direct entre la politique définie et son application par le service : la collectivité publique concentre les compétences politiques et techniques,
- › un lien direct entre le politique et l'utilisateur,
- › une évolution plus rapide en cas de changement d'orientations,
- › un meilleur recouvrement des recettes,
- › une possibilité plus aisée d'évolution de carrière pour le personnel.

La gestion directe peut également être confiée par un EPCI à une commune adhérente sur laquelle est située l'aire d'accueil :

- L'EPCI passe alors une convention ou un contrat avec cette commune. La gestion est dans ce cas soumise à un régime contractuel mais reste dans le domaine public.
- L'EPCI conserve sa mission de coordination du dispositif général d'accueil des gens du voyage, la commune assure les fonctions plus quotidiennes et locales de la gestion.

La gestion déléguée

• Définition

C'est un contrat par lequel la gestion de l'aire est confiée à un gérant distinct de la collectivité ou de l'établissement public responsable, et soumise à un régime contractuel : la concession.

La délégation permet :

- de faire appel à des compétences déjà expérimentées en matière de gestion des aires et de connaissance des Voyageurs lorsqu'elles n'existent déjà en règle.
- de laisser à la collectivité toute liberté dans le choix du gérant,
- d'instaurer un niveau intermédiaire entre le politique et l'usager, le gérant ayant une plus grande autonomie dans l'exercice de sa mission (contrôle a posteriori).

Ce qui permet d'éviter les conflits

- Un règlement intérieur rédigé avec simplicité et précision,
- des règles connues et affichées,
- une fermeté dans leur application sans intolérance.

Les formes de conciliations préalables

- Avoir les moyens de négocier des aménagements minimaux :
 - par exemple, la négociation d'un échéancier de remboursement de la dette avec le versement d'un minimum à l'arrivée dans l'aire d'accueil.
- Prévoir des procédures de négociation préétablies :
 - par exemple, la mise en œuvre d'une commission de règlement des dettes ou d'adaptation des durées de stationnement peut être prévue selon des procédures particulières.

L'aide des associations compétentes possédant des qualités de médiation permet, par ailleurs, de faciliter la conciliation.

Les procédures contentieuses

Les procédures contentieuses doivent être précédées de la mise en demeure de se conformer au règlement. Tout d'abord orale, le gestionnaire doit la confirmer par écrit. Elle sera remise par huissier directement à l'intéressé. Il s'agit ensuite de faire reconnaître la réalité des faits par le tribunal, à qui il sera demandé de se prononcer sous la forme d'un référé. Ce référé peut être prononcé « d'heure à heure » lorsque la situation a un caractère d'urgence. L'aide d'un avocat peut être souhaitable mais n'est pas obligatoire dans cette première démarche.

Ensuite, la décision du juge est présentée par huissier, à la personne concernée.

En cas d'impossibilité d'exécution du jugement, l'huissier peut demander le concours de la force publique pour l'exécution d'une expulsion par exemple. Ce recours relève de la responsabilité du préfet qui va alors procéder à une enquête administrative pour déterminer non pas la réalité de l'infraction mais si cette intervention est appropriée au regard de la tranquillité publique, l'intérêt de la collectivité passant avant l'intérêt du particulier.

Le rôle de l' élu

La place de l' élu dans la cité est reconnue par les voyageurs. Aussi, nombre de difficultés sont résolues par l' engagement du premier magistrat de la commune. Il faut rappeler, par ailleurs, que le maire conserve son pouvoir de police même lorsque la gestion a été déléguée ou transférée à un EPCI. Le pouvoir de police du maire ne peut en effet, être délégué.

► Dispositif de coordination et de suivi

L'accueil des gens du voyage implique de nombreux intervenants et concerne tous les domaines de la vie d'un quartier d'habitat. Aussi, il réclame que l'on se donne les moyens d'une bonne coordination des actions et d'un suivi du dispositif afin de prendre en compte les éventuels dysfonctionnements et l'évolution des besoins des populations concernées.

Ce suivi de la politique d'accueil des gens du voyage est à envisager, de préférence, à l'échelle d'un secteur intercommunal regroupant plusieurs aires d'accueil (voir chapitre « intercommunalité et accueil en réseau »).

Rôle

Une « équipe de suivi » a pour mission :

- de vérifier en permanence la pertinence des solutions mises en œuvre,
- de coordonner l'action des intervenants,
- et de proposer les évolutions nécessaires.

Elle agit en tant que médiateur entre les institutions diverses (collectivités locales, gestionnaires, associations, services de l'État, institutions scolaires) et les gens du voyage impliqués dans le dispositif. À ce titre, elle peut assurer également une fonction d'animateur à l'échelle du réseau d'aires d'accueil. Des formations relatives à ces diverses compétences pourraient être organisées par le CNFPT (centre national de formation de la fonction publique territoriale) par exemple.

Composition

Cette équipe, doit être composée des élus, des professionnels, des associations impliquées dans la vie de l'aire d'accueil et des représentants des voyageurs.

Mode de fonctionnement

Une formalisation est indispensable pour définir la régularité des rencontres, le rôle de chacun, les règles de fonctionnement du dispositif de suivi.

DOCUMENT N°4

La Gazette des communes 17 juin 2002

GENS DU VOYAGE Vers la fin du stationnement sauvage ?

Le département devrait adopter un schéma d'accueil d'ici septembre.

Avec trente ans de retard, l'Etat a décidé de s'atteler au dossier délicat de l'accueil des gens du voyage. Sentiment de rejet, d'une part, peur du non-respect de l'ordre public, de l'autre, la compréhension entre Tsiganes et élus et institutionnels n'est pas toujours facile.

Dans les commissions départementales consultatives des gens du voyage, le -contact a cependant été établi pour essayer de mettre en place, de manière concer-tée, des condi-tions d'accueil conformes aux souhaits des uns et des autres. En cours d'élaboration, les schémas départementaux permettent de mettre en lumière, à côté des problèmes de campement, le désir grandissant d'une partie des gens du voyage de se sédentariser. Des solutions y ont été apportées à Lyon et à Toulouse. Des questions demeurent, cependant, sur l'efficacité de ces schémas, auxquelles seul l'Etat pourra répondre. A suivre.

Manifestation dans l'Essonne contre le stationnement sauvage des gens du voyage, journée morte à la faculté de Grenoble pour protester contre la présence de caravanes sur le campus, rejet du projet de schéma départemental d'accueil des gens du voyage par le conseil municipal d'Argenteuil, qui craint de devoir accueillir seul les Tsiganes... Si ces incidents sont localisés, ils n'en sont pas moins représentatifs d'un état d'esprit général, fruit des retards accumulés depuis trente ans. Les premières aires d'accueil de gens du voyage ont vu le jour au début des années 70, notamment à Laval et à Toulon, alors que les problèmes de stationnement commençaient à naître, du fait d'une urbanisation galopante. En trente ans, seules 5 000 places de campement « correctes » ont été créées, alors que les besoins sont, au bas mot, de 30 000 places. De plus, note Danièle Granier-Turpin, directrice de l'Union nationale des institutions sociales d'action pour les Tsiganes (Unisat), « les aires de stationnement ont bien souvent été des échecs, car on n'a pas pris en compte le souhait de sédentarisation d'une partie des Tsiganes, et on a voulu leur imposer des règlements qui ne correspondaient pas à leur culture ».

La loi Besson du 5 juillet 2000, après l'échec de la première loi Besson du 31 mai 1990, a repris le principe de l'élaboration de schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. L'obligation, pour toute commune de plus de 5 000 habitants, de créer une aire ou de participer à son financement, auquel l'Etat contribue de façon importante (70 % des dépenses d'investissement à sa charge), est, en outre, assortie de sanctions. Au 1er janvier 2002, l'ensemble des schémas départementaux devait, en principe, avoir été adopté par les préfets et les présidents de conseils généraux. Un délai de six mois avait été accordé, compte tenu notamment de la sortie tardive des décrets d'application. Au 1er juin 2002, sept schémas ont été définitivement signés, seize sont achevés et en cours d'adoption, et les schémas restants sont en cours d'élaboration. Ces retards sont dus au fait que, dans certains départements, tout était à faire, que les études préalables ont parfois pris du temps. De plus, la période électorale était peu propice au règlement de ce dossier délicat. C'est ce même retard qui explique, en partie, les incidents évoqués plus haut, les gens du voyage exprimant un ras-le-bol grandissant face à l'absence de prise en compte de leurs problèmes. Certains, comme Dany Peto-Manso, président de l'Office national des affaires tsiganes (Onat), se montrent dubitatifs. « Tous ces terrains ne fonctionneront pas. Quand nous partons, nous ne savons pas où nous allons, quand nous nous arrêtons. Là, on pousse les gens à se sédentariser, ce qui va les faire basculer dans la misère, étant donné le contexte économique. » Tous n'ont pas des positions aussi radicales, et les travailleurs sociaux se -montrent plus optimistes. Danièle Granier-Turpin estime que « les élus ont bien compris l'obligation d'accueillir les gens du voyage ; ils sont passés d'une position techniciste, de simple aménagement des terrains, à une compréhension plus globale de ces communautés. Et ils ont vu que le stationnement n'est que la partie immergée de l'iceberg, par rapport à la demande de sédentarisation ».

Mais les élus, s'ils sont plus ouverts, s'estiment démunis face à l'ampleur de la tâche. Dans une enquête organisée par l'Association des petites villes de France concernant les schémas départementaux d'accueil, une majorité d'élus dit regretter le manque de concertation dans l'élaboration des schémas, et l'impuissance face aux installations illicites, lorsqu'ils ont respecté leurs obligations -légalés (lire ci-dessus). Par ailleurs, certains, comme Jean-Loup Englander, conseiller général de l'Essonne et membre de la Commission nationale consultative des gens du voyage, dénoncent le désintérêt de l'Etat sur cette question. « La mobilisation des services de l'Etat est très faible. Dans la préfecture de l'Essonne ou à la Ddass, aucun fonctionnaire n'a été affecté à ce dossier. De plus, les communes n'ont plus d'espace disponible, c'est pourquoi nous réclamons la mise à disposition par l'Etat de terrains lui appartenant pour les grands rassemblements. Nous ne pouvons assumer seuls ce problème. »

Comment appliquer les schémas départementaux

Le principe des schémas départementaux est considéré positivement par les élus et les gens du voyage, mais ce sont les conditions de sa mise en œuvre qui sont discutées. Ainsi, Danièle Granier-Turpin insiste sur le fait que la sédentarisation doit également être abordée, ce qui a déjà été fait par les schémas départementaux élaborés.

-Christian d'Hont, président de l'Association sociale nationale et internationale tsigane (Asnit), soulève la nécessité de laisser, comme auparavant, les gens du voyage négocier leur installation avec les propriétaires privés, lorsque des habitudes de passage ont été créées, sans que le maire puisse demander l'expulsion du territoire de la commune. Au contraire, des élus, comme Stéphane Beaudet, maire de Courcouronnes (Essonne), réclament plus de pouvoirs pour les maires en cas de stationnement sauvage, lorsque la commune dispose de places suffisantes.

Restera, également, à régler la situation des gens du voyage installés sur des terrains non constructibles, depuis des années, dans l'illégalité par rapport aux règles de l'urbanisme. Ces schémas sont donc un pas dans la bonne direction, à condition que, comme la loi l'exige, ils soient mis en application d'ici à deux ans. Et que les élus fassent preuve de courage politique face à des habitants souvent hostiles, pour imposer des solutions adéquates et mettre fin à des situations de « quart-monde » aux marges de nos communes.

Juridique

La loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 prévoit l'élaboration de schémas départementaux d'accueil, et donne des moyens aux maires pour lutter contre les campements sauvages lorsque ceux-ci ont respecté leur obligation d'accueil.

Le décret n°2001-541 du 25 juin 2001 fixe le plafond de dépenses subventionnables par l'Etat à hauteur de 70% en fonction du type d'investissement.

Le décret n°2001-568 du 29 juin 2001 prévoit les modalités de l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage.

Le décret n°2001-569 du 29 juin 2001 prévoit les normes techniques d'aménagement et de gestion des aires.

La circulaire n°2001-49/UHC/IUH1/12 du 5 juillet 2001 aborde les conditions d'application de l'ensemble de la loi

Stéphane Beaudet, maire de Courcouronnes (13954 hab., Essonne)

«L'Etat doit soutenir les communes »

«A partir du moment où une commune respecte les règles, elle doit être protégée des stationnements illicites. Si l'on veut que les schémas fonctionnent, l'Etat doit faire un geste fort. Il doit soutenir les communes en règle dans leur lutte contre le stationnement sauvage, pour inciter les autres communes à entrer dans les schémas d'accueil et à remplir leurs obligations. La loi -Besson est une -bonne loi, seul le volet répressif est défaillant. Elle doit être modifiée, afin que les élus puissent, en cas de stationnement illicite, obtenir l'expulsion immédiate des gens du voyage, sans que le préfet ait besoin d'une décision de justice. C'est ce que nous demandons à Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, et à Jean-Paul Delevoye, ministre de l'Aménagement du territoire.»

Jean Blocquaux, inspecteur général des affaires sociales, président de la commission nationale consultative des gens du voyage

«Les communes sont de mauvaise foi si elles ne font rien»

Pensez-vous que la loi deuxième loi Besson soit une bonne réponse aux problèmes de stationnement des gens du voyage?

La loi de 2000, par rapport à la précédente de 1996, prévoit des sanctions en cas de non-respect par les élus de leurs obligations, ce qui était nécessaire. Les élus ont bien compris la logique de la loi. En général, ils ont à peu près réussi à se mettre d'accord sur le contenu des schémas départementaux d'accueil. De plus, le financement étatique est important; souvent les conseils généraux ont pris une partie du financement restant à leur charge. Donc, les communes sont de mauvaise foi si elles ne font rien.

Pourtant, des élus disent remplir leur devoir – mettre à disposition une aire de stationnement avec un nombre de places proportionnel à la population de la ville. Néanmoins, ils affirment rencontrer des difficultés avec les gens du voyage...

Quand l'offre de terrain sera satisfaisante, quand les communes concernées auront respecté les prescriptions réglementaires en ce qui concerne la localisation géographique des aires, leur aménagement – ce qui est loin d'être la majorité des cas – la situation sera claire. Là, les maires pourront, en toute bonne foi, réclamer l'expulsion des gens du voyage installés sur des terrains non adaptés. Dans de nombreux départements, les aires d'accueil sont tout à fait inacceptables. Les normes définies par la loi Besson ne sont pas extraordinaires, elles sont tout simplement humaines. Le non-respect de celles-ci explique en partie l'attitude des gens du voyage. Installés de façon illicite, ils sont expulsés de village en village, ce qui ne résout rien, et empêche une scolarisation régulière des enfants.

Cette loi permettra-t-elle une meilleure -intégration des gens du voyage?

Du fait du problème récurrent du stationnement, les gens du voyage n'ont, avec la société civile, que des rapports de force, ils sont en permanence dans des situations de rejet. Si l'on va au bout de l'application de cette loi, les rapports avec les gens du voyage vont changer. Si les maires respectent leurs obligations, ils auront les moyens de faire respecter l'interdiction du stationnement sauvage, et la situation devrait se pacifier.

Le Rhône sur la route

Le département devrait adopter un schéma d'accueil d'ici septembre.

A l'écart du centre-ville, non loin de la voie rapide, les pylônes électriques et les lignes à haute tension barrent le paysage. Le chemin boueux, jonché de débris et orné de deux carcasses de voitures brûlées, mène à l'aire d'accueil de Surville, seul terrain aménagé à Lyon. Dans une grande cour, cinq caravanes sont éparpillées autour d'un bloc sanitaire. Loulou Scheid, sa famille et des cousins y sont installés depuis cinq ans. Certains partent en été dans le Sud de la France faire des travaux de saisonniers, mais Loulou Scheid reste ici, content d'avoir trouvé cet endroit paisible. Peu à peu transformés en terrain familial, les lieux sont juste équipés de sanitaires. Mais les occupants ne se plaignent pas : « Ici, on est tranquille, explique le patriarche, Lyonnais d'origine. Ce qu'on a nous suffit. C'est vrai que la mairie avait parlé d'aménager un terrain de jeu pour les enfants, mais pour le moment on ne voit rien venir ». Cependant, depuis quelques mois, des réfugiés roumains se sont installés sur un terrain abandonné d'EDF. « Ce sont eux qui salissent les environs, et ça nous crée des problèmes, on nous met dans le même sac », regrette le patriarche. La ville doit en effet faire face, depuis quelques mois, à l'arrivée de populations venant d'Europe de l'Est, dans une situation de grande misère. « Actuellement environ 200 familles de gens du voyage ou de réfugiés n'ont pas de place de stationnement dans la communauté d'agglomération et se sont installées sur des -parkings de supermarchés, dans des zones industrielles, explique Martine Roure, adjointe à la mairie de Lyon. Et nous n'avons pas de solution transitoire. »

705 places de stationnement devraient être créées

Le principe du schéma départemental d'accueil est en passe d'être approuvé par les communes du département. Il devrait être signé en septembre par le préfet. Réparties sur quarante aires d'accueil, 705 places de stationnement devraient être créées pour les gens de passage, et des offres d'habitat adapté devraient être proposées pour environ 1 000 caravanes, dont les habitants souhaitent se sédentariser. Mais il ne s'agit que de principes, que les communes concernées auront deux ans pour concrétiser. Le problème est donc loin d'être réglé, puisque de nombreuses communes qui figurent au schéma – dont Lyon – n'ont pour le moment, selon leurs dires, pas de terrain disponible, et doivent donc acheter des parcelles. Dans l'attente, l'exaspération monte. « Les familles sont expulsées, elles vont 500 mètres plus loin, en attendant. Cela coûte cher, et ne résout rien. On ne sait pas répondre à ces familles, itinérantes par obligation », résume Marc Uhry, chargé de mission à l'Alpil, une association lyonnaise qui intervient spécifiquement sur les questions de logement.

« Si l'on est patient, si l'on prend en compte l'ensemble des situations, le passage et la sédentarisation, on a les moyens de traiter le problème », estime cependant Xavier Poussset, directeur de l'Artag, une structure de conseil et de médiation des élus et des gens du voyage. Aux côtés de l'Alpil, l'Artag travaille notamment sur la sédentarisation des gens du voyage. « Nous mettons en place des habitats adaptés pour les gens du voyage, en étant en liaison permanente avec eux, pour éviter les échecs. Mais nous restons dans les limites des dispositifs classiques de financement du logement, résume Marc Uhry. Nous voulons à tout prix éviter le penchant "réserve d'indiens", car les gens du voyage sont aussi des habitants de la commune. »

« Nous sommes des gens comme les autres »

A Givors (18 562 habitants), une commune proche de Lyon qui a toujours accueilli les gens du voyage, c'est pourtant ce sujet qui est abordé par Yvon Causse et son épouse. Installée depuis des années sur un terrain insalubre, la famille s'est vue proposer un nouvel emplacement aménagé. En bordure du Rhône, sous une ligne à haute tension, entre l'usine d'incinération, l'usine d'épuration des eaux et une usine de traitement des peintures usagées. A l'époque, heureuse d'accéder à des conditions de vie décentes – des sanitaires, l'eau courante et l'électricité, sur des terrains individualisés –, la famille a accepté. « On a beaucoup participé à l'aménagement du terrain, on nous a demandé notre avis, se souvient Yvon Causse. Par exemple, on nous proposait de construire les sanitaires en face du terrain, loin des caravanes, mais on est comme les gens normaux, ça n'aurait pas été pratique pour nous. » Aujourd'hui, madame Causse regrette son ancien emplacement : « Avant, on faisait partie du quartier, les gens nous parlaient. Maintenant on est caché, les terrains sont isolés ». Le cliché des gens du voyage vivant en clan, fermés au monde extérieur, a la vie dure, comme beaucoup d'autres. L'incendie récent de l'usine de traitement des peintures usagées, à proximité, a de plus éveillé les craintes de pollution et d'accidents.

Mais la concertation peut aussi donner de bons résultats, comme dans la commune du Bois d'Oingt (1 823 habitants). Baladée de terrain en terrain sur la communauté de communes, la famille Kohler a finalement pu trouver un accord avec le maire. Un petit terrain caché par les arbres, loué par la mairie, accueille une dizaine de caravanes et mobil-homes, acquis en partie grâce à un dispositif de prêts sans intérêts élaboré par l'Alpil. Un bâtiment abrite les sanitaires individualisés de chaque famille, des compteurs individuels d'eau et d'électricité ont été installés, les lieux sont propres et agréables. « Ici on est bien, on en avait vraiment assez d'être baladés de village en village. On est bien installé, et on n'a plus envie de bouger. Maintenant le voyage c'est dans la tête », résume l'ainé des Kohler, installé au soleil dans son fauteuil, sous l'œil de ses frères et sœurs. Cette solution a en outre permis d'éviter la fermeture de l'école du village, puisque les enfants y sont scolarisés.

Yvon Causse, représentant des gens du voyage au conseil d'administration de
l'Association rhodanienne des Tsiganes et de leurs amis gadje (Artag)
«Des clichés tenaces»

«Les premiers experts des gens du voyage, ce sont les gens du voyage. L'ennui, c'est que les clichés à notre sujet sont légion. Les élus et les techniciens ont un mode de pensée différent lorsqu'ils s'intéressent aux gens du voyage. Mais nous sommes comme tout le monde, et nous avons les mêmes besoins.»

Xavier Pousset, directeur de l'Association rhodanienne des Tsiganes et de leurs amis gadje (Artag)

«Il faut veiller à intégrer les gens du voyage dans la ville»

«Depuis que je travaille dans le secteur social, c'est la première fois que nous disposons des moyens de résoudre vraiment un problème. Mais il faut s'attaquer à la sclérose des cinquante dernières années. La plupart des élus veulent saisir cette chance et, grâce aux moyens qui sont donnés par la loi Besson, ils n'ont plus de sentiment d'isolement face à un problème collectif, qui freinait toute initiative. Ils ont aussi les moyens de faire face à la vindicte populaire. Mais il faut veiller à intégrer les gens du voyage dans la politique de la ville, et dans la ville, pour qu'ils ne représentent pas une "verrue" sur le territoire communal.»

A Toulouse, la concertation fait son oeuvre

Une cohabitation harmonieuse entre populations reste difficile à trouver.

Ici comme ailleurs, les tensions sont récurrentes entre les gens du voyage, perçus comme marginaux et peu soucieux de l'environnement, et les élus locaux, préoccupés d'éviter les installations illicites qui occasionnent une coexistence difficile avec leurs administrés. Selon les « fils du vent », l'intérêt des « gadgés » est de les « parquer loin du clocher mais au plus près de la station d'épuration ou d'une zone inconstructible ». Sans être encore en conformité avec la loi, Toulouse avance à pas comptés vers le *modus vivendi*. « Comme dans toutes les villes du Sud, la communauté de gens du voyage est importante, avec une tendance marquée à la sédentarisation. Tous nos terrains sont pratiquement occupés toute l'année. Les gens du voyage ne se déplacent plus que pendant quatre à cinq semaines, temps pendant lequel ils réservent leur emplacement », explique Christian Raoust, élu de la ville en charge du dossier depuis 2000. Selon le recensement réalisé en 1999 par la commune, Toulouse disposerait de 82 emplacements, soit 164 places de caravanes ; 140 familles seraient logées par la ville au sein de ses quatre sites (deux aires d'accueil dont une provisoire et deux cités sédentaires) ; 58 familles occuperaient des logements sociaux et 60 seraient propriétaires. Certes, « l'offre de la ville est déficitaire. Mais nous manquons de foncier pour offrir des terrains suffisamment grands pour les rassemblements religieux, festifs ou autres et pour les gens de passage. Un flux que l'on estime atteindre entre 150 et 200 caravanes », ajoute l'élu.

Comment éviter les ghettos

Pourtant, la mairie vient de réaliser la mise aux normes de l'une de ses aires d'accueil, La Mounède, au sud-est de la ville, ouverte il y a deux mois et offrant 30 emplacements, avec sanitaires individuels. Un coût de 300 000 euros, subventionné à 70 % par l'Etat. Elle a également procédé à la restauration du Hameau de Fleurance, une cité en construction dure plantée au sud-ouest, rasée pour les besoins des travaux du métro. Une petite vingtaine de pavillons avec jardin, dont la gestion a été confiée à la société HLM des Chalets, vient d'être livrée sur un terrain municipal proche. Reste à traiter l'épineuse question de l'aire de Saint-Jammes. A la suite d'une inondation dans le camp de Ginestous en 2000, situé dans une cuvette en bordure de la Garonne, et de surcroît sur une zone inconstructible, les habitants sinistrés, qui étaient sédentarisés, ont été rapatriés vers une zone verte. Pour apaiser les tensions dans la zone, soumise aux dégradations, la municipalité a aménagé à la va-vite un terrain, mais le provisoire dure depuis deux ans. « Nous sommes en train de débloquer la situation. Le relogement des 64 familles sinistrées a fait l'objet d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Le projet doit être soumis au vote prochainement au conseil municipal », précise-t-on à la mairie.

« D'ici à 2004, les familles seront relogées dans une cinquantaine d'habitats adaptés, avec un terrain pour les caravanes, conformément à ce qu'elles avaient souhaité. La seule réserve est la concentration importante dans les quartiers du nord de Toulouse, voie ouverte à la ghettoïsation. Le secteur concentre pas moins de 200 familles, sans compter les stations illégales sur de petites parcelles », ajoute Jean-Marc Huyghe, président du syndicat mixte d'étude pour l'accueil des gens du voyage de la Haute-Garonne (Sienat). Il rappelle que la municipalité toulousaine s'était engagée, dans son contrat de ville, à créer 60 emplacements à proximité d'un hôpital. Robert Zigler, président de l'association de défense La Goutte d'eau, escompte bien davantage. « De 250 à 300 familles sont dans l'attente

d'un logement. Pour les satisfaire, il faudrait au moins quatre aires supplémentaires de 15 à 20 emplacements et deux terrains pour les gens de passage ». A la concertation de jouer.

NEUF SITES OUVERTS

D'après le tableau de bord de 2001, réalisé par le syndicat mixte d'étude pour l'accueil des gens du voyage de la Haute-Garonne (Sienat) et l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT), le département disposerait de 16 aires d'accueil et de 290 places de caravanes, de 9 sites ouverts (anciens terrains, terrains provisoires) et de 284 places de caravanes. Trois sites ont été fermés. Sur les 32 communes de plus de 5000 habitants, 56% ont réalisé une aire d'accueil ou mis un site à disposition, 44% n'avaient ni terrain ni site d'accueil disponibles.

Dossier réalisé par Delphine Gerbeau

Gens du voyage : l'accueil reste un casse-tête

La synthèse

La première étape de la loi Besson, qui prévoit la réalisation de schémas départementaux d'accueil, est enfin en passe d'être franchie. Reste à faire le second pas, et non le moindre, la réalisation des schémas: localisation des terrains, type d'accueil proposé, règlement intérieur. Certaines communes ont cependant choisi de prendre le problème à bras-le-

corps, en mettant en valeur la population des gens du voyage et en menant un travail de médiation. Elles prouvent ainsi qu'il est possible de surmonter le rejet dont les Tsiganes font souvent l'objet. C'est le cas dans l'Ain ou en Gironde. Ailleurs, comme à Lyon ou à Toulouse, les situations sont toujours bloquées. Reportages sur le terrain.

Trois ans après le vote de la loi Besson du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, la première étape de la réalisation des schémas départementaux d'accueil est, enfin, en passe d'être franchie, avec un retard de deux ans. Cependant, il a fallu, pour en arriver là, que le gouvernement adresse aux élus de nombreux rappels à l'ordre et menace de supprimer le financement des aires de stationnement. « Environ 80 départements sur 96 nous ont fait parvenir leur schéma signé, et il devrait encore en arriver avant la fin du mois, précisait, au début de décembre 2003, Alix de la Bretèche, responsable du dossier au ministère du Logement. Ils ont pratiquement tous été approuvés par le préfet et le conseil général (le préfet peut signer seul en cas de désaccord), ce qui est positif. »

L'ensemble des schémas devrait finalement être bouclé durant le premier semestre de 2004. Les communes disposeront alors de deux ans pour les rendre concrets. Mais c'est justement lorsque l'on passe à la pratique que les difficultés s'accroissent. D'autant que les débats autour de l'article 53 de la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003, qui punit les occupations illicites de terrain de six mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende, ont pu laisser croire à un assouplissement de

la loi Besson, ce qui a ralenti l'avancement des travaux. Sans compter que les études préalables aux schémas ont aussi, parfois, été retardées par les coupes budgétaires ministérielles, comme cela s'est produit dans le Gers (*lire l'encadré p. 37*). C'est pourquoi, en 2003, sur les fonds inscrits au budget de l'Etat et destinés au subventionnement de la construction des aires d'accueil, un tiers des crédits a été utilisé, c'est-à-dire qu'un tiers seulement des projets d'aires annoncés pour 2003 a été mis en œuvre.

« Quand il faut passer à l'action, les communes sont réticentes à construire des aires, et les habitants méfiants et mécontents », résume Alix de la Bretèche. Ces retards ne font qu'accentuer l'exaspération des gens du voyage, ● ● ●

CINQ RÈGLES POUR BIEN ACCUEILLIR LES GENS DU VOYAGE

1. Travailler de concert avec les familles de gens du voyage.
2. Prendre en compte les différents types de séjours: permanents, semi-permanents, passage.
3. Localiser précisément les aires dans les schémas.
4. Communiquer, auprès des habitants, sur le mode de vie des gens du voyage afin de favoriser leur intégration.
5. Prévoir des terrains d'accueil provisoires en attendant les aires définitives.

et accroître les tensions avec la population. « Je suis très inquiet, car tant que les aires de stationnement ne seront pas mises en place dans de bonnes conditions, la situation sera de plus en plus explosive. D'un côté, nous constatons que ces aires ne sont pas opérationnelles et que, dans l'état actuel, elles ne peuvent recevoir que la moitié des caravanes. D'un autre côté, la loi aggrave la situation de ceux qui stationnent hors de ces emplacements. L'impatience grandit parmi les gens du voyage, car ils perçoivent ces dispositions comme une injustice et ne voient pas avancer les dossiers qui leur permettraient de s'intégrer tout en préservant un mode de vie nomade ou semi-nomade », s'indigne Jean Arnold de Clermont, président de l'association protestante Vie et Lumière, qui revendique 100 000 membres, soit un tiers des gens du voyage environ. C'est cette tension qui a conduit le Collectif national des gens du voyage, qui regroupe treize associations, à exiger, dans un communiqué du 22 décembre 2003, « l'ouverture de négociations entre les élus et les gens du voyage pour la création, en urgence, de lieux de séjour provisoires destinés à l'ensemble des groupes familiaux concernés, en dehors de toutes références à des appartenances communautaires, ethniques ou religieuses ».

En effet, tant que les aires ne sont pas construites, les Tsiganes n'ont pas d'autre choix que de s'installer de façon illicite sur des terrains. Ils risquent alors un arrêté d'expulsion de droit commun, puisque les dispositions de l'article 53 de la loi pour la sécurité intérieure ne s'appliquent que dans les communes ayant respecté leur obligation d'accueil. Il est certain que la création d'une aire d'accueil n'est pas toujours aisée et il est difficile de lutter contre les préjugés des habitants. Mais, en communiquant et en expliquant, comme le font certaines communes, dont Taverny dans le Val-d'Oise (lire p. 40), il est possible de pacifier les relations. Les communes déjà bien engagées dans le processus reconnaissent que



Sans aires aménagées, les gens du voyage n'ont d'autres solutions que de s'installer illégalement. Ici, des caravanes implantées au bord de l'autoroute A 1, à l'entrée de Lille.

la création d'aires adaptées aux besoins des différentes catégories de gens du voyage – sédentaires, nomades ou semi-nomades – réduit les situations conflictuelles. « Depuis que nous avons construit un quartier d'habitat adapté et une aire de passage, les stationnements sauvages sont devenus rares et se résolvent par la négociation, rapporte Sylvie Carton, en charge de l'habitat et des gens du voyage à la communauté d'agglomération de Bourgen-Bresse, dans l'Ain. Maintenant, nous avons un moyen judiciaire pour agir, puisque nous avons rempli notre obligation d'accueil. »

C'est « l'esprit » des schémas départementaux : en traitant les gens du voyage comme des citoyens à part entière, dans des conditions de vie décentes, on pourra exiger d'eux le respect de la loi.

Delphine Gerbeau

R. BOURCQUET



Témoignage

Patrick Botton, directeur de l'Union nationale des institutions sociales d'action pour les Tsiganes (Unisat) et de la revue « Etudes tsiganes »

« Nous souhaitons la mise à disposition de terrains provisoires »

« Nous constatons que la loi pour la sécurité intérieure, bien que postérieure à la loi Besson, est appliquée avec plus d'assiduité. Le harcèlement est plus durement ressenti par les gens du voyage pendant la saison hivernale, où ils s'installent à un endroit fixe. La difficulté réside dans la prise en compte, ou non, de leur sédentarisation. Lorsque les schémas ont été élaborés en tenant compte réellement de l'avis des familles, il n'y a pas

de soucis. Pour le moment, peu de terrains ont été construits et les aires existantes ne sont pas toujours aux normes : par exemple, certaines ne sont pas alimentées en eau chaude. Il faut appréhender la diversité des situations, prévoir des terrains familiaux et des aires de passage. En attendant la réalisation des schémas, nous souhaitons un moratoire des expulsions et la mise à disposition de terrains provisoires. »

A Toulouse et à Lyon, une situation bloquée

Schémas non signés, localisation de terrain litigieuse..., le chemin est long pour trouver un accord entre les différentes collectivités.

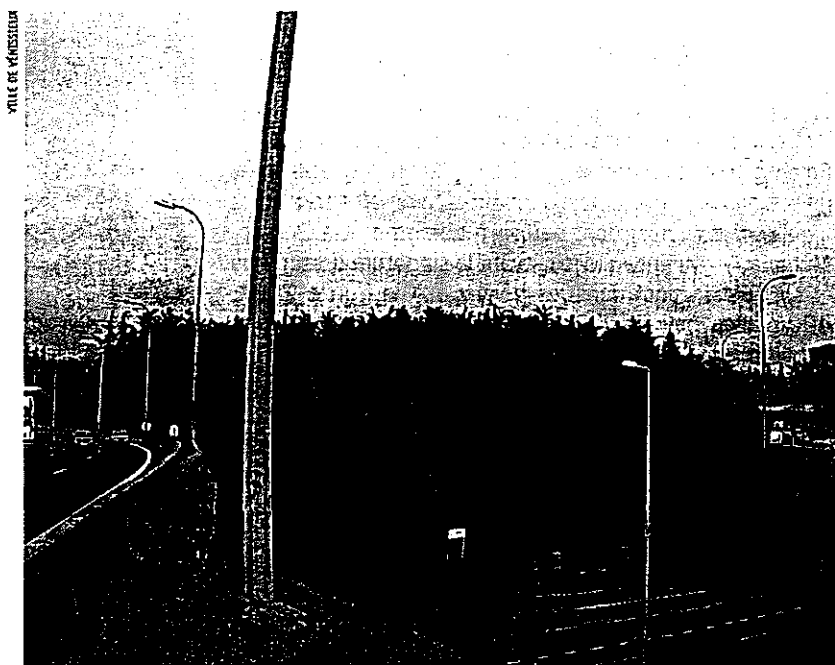
Le 10 septembre 2003, le département de la Haute-Garonne signait son schéma départemental des gens du voyage, sans Toulouse. Quatre mois après, la ville, opposée à la création de deux aires d'accueil (80 places au total) pour les familles des patients hospitalisés à proximité des deux hôpitaux toulousains (Purpan et Rangueil-Larrey), maintient son refus. « Notre désaccord porte sur le fond, explique Christian Racoust, élu chargé des gens du voyage, à Toulouse. Le document ne prend pas assez en compte la sédentarisation voulue par les populations, que nous accompagnons, en partenariat avec l'Opac. Le schéma et la loi Besson sont inadaptés à la réalité du problème. »

Le manque de concertation pénalise les demandeurs. Par manque de places, certaines familles sont contraintes de se séparer ou d'occuper des emplacements inadaptés ou dangereux, comme les friches industrielles de l'usine chimique AZF. « Le schéma reste un bon outil, reconnaît Frédéric Liévy, membre de l'association Goutte d'eau, qui représente, dans la région, les communautés du voyage. Mais dans le processus, les élus locaux, comme l'Etat, n'ont pas suffisamment laissé de place à la participation des représentants des communautés, et ces derniers ont été mis devant le fait accompli. » Légalement, Toulouse a jusqu'en septembre 2004 pour se mettre en conformité avec la loi. D'ici là, la commune espère un assouplissement de la loi Besson du 5 juillet 2000.

Une localisation imprécise des terrains

Autre point litigieux, que les schémas négligent parfois : la localisation exacte des terrains d'accueil, à l'origine d'un grand désordre à la communauté urbaine de Lyon. Un projet de terrain pour l'accueil des gens du voyage a, en effet, déclenché une vive polémique entre les villes de Vénissieux et de Bron.

Conformément à la loi Besson, la commune de Bron, qui ne dispose pas de terrain réservé, a décidé d'implanter une aire d'accueil de vingt places sur son territoire, à l'une des entrées du parc de Parilly, poumon vert de l'est lyonnais, limitrophe de Vénissieux. Si le terrain envisagé est éloigné des zones résidentielles de Bron, il est, en revanche, situé près de celles de Vénissieux. L'espace litigieux, placé dans la continuité du parc, est vallonné et arboré, entre deux bretelles d'autoroutes. « L'accès au terrain est tourné vers Vénissieux, et les écoles sont proches », indique Henri Thivillier, adjoint à l'urbanisme, qui refuse de voir une polémique dans cette affaire, et considère qu'il s'agit d'« une question de fond sur une approche communautaire de l'accueil des gens du voyage ». Pour sa part, André Gerin, député maire (PC) de



Un projet d'aire d'accueil située à l'une des entrées du parc de Parilly, à Bron, entre deux bretelles d'autoroute, sème le désordre avec la commune limitrophe de Vénissieux.

Vénissieux, condamne le choix d'un lieu bruyant, entre deux ponts, et estime que sa ville s'investit déjà beaucoup dans l'accueil des gens du voyage. Réponse de sa collègue de Bron, Annie Guillemot : « C'est un projet de la communauté d'agglomération. On ne peut pas toujours dire que l'on va construire ailleurs. » Gérard Collomb, président du Grand Lyon, a cherché à calmer le jeu en indiquant que « rien n'est fermé ». Sauf, en l'occurrence, l'accueil des gens du voyage.

De nos correspondants, à Toulouse et à Lyon

Le Gers, l'un des départements encore à la traîne

A la fin de décembre 2003, moins de dix schémas manquaient à l'appel, indiquait-on au ministère du Logement, et ces derniers sont attendus pour le premier semestre de 2004. Ces retards sont souvent imputables à une mauvaise volonté des élus. Dans le Gers, le département a refusé de participer au financement de l'étude préalable au schéma départemental, estimant qu'elle n'était pas nécessaire. La préfecture a donc décidé de financer seule cette étude, retardée encore

par le gel des crédits ministériels en 2002. Le schéma devrait finalement être signé en avril 2004, par le préfet seul, puisque les délais de la loi Besson ne sont pas respectés. Une inquiétude levée pour les élus, cependant : même si le schéma a été signé hors délai, ils pourront bénéficier des subventions de l'Etat pour la réalisation des aires, à condition qu'elle intervienne dans les deux ans suivant la signature du schéma.

Gironde : après six ans, des résultats encore à conforter

Révisé au début de 2003, le schéma d'accueil des gens du voyage a tardé à être appliqué.

En Gironde, comme ailleurs, le schéma départemental d'aires d'accueil des gens du voyage n'est pas en avance. Sa révision a été signée le 27 février 2003, cinq ans après un premier schéma jamais appliqué. Un an plus tard, cinq aires sont ouvertes, dont deux – à Libourne et à Pessac-Mérignac – avaient vu le jour avant la signature du schéma et six autres « sont dans les tuyaux ». A la fin de 2004, 400 places devraient être disponibles sur le territoire girondin, sur les 1 170 prévues par le schéma (47 aires d'accueil). D'ici là, plusieurs autres projets devraient être actés par les municipalités. « Nous sommes à mi-période, pas à mi-parcours, reconnaît Albert Dupuy, secrétaire général de la préfecture. Mais, il y a un an, il n'y avait presque rien. » « Il va y avoir un effet d'entraînement », est persuadée Marie-Bernadette Maire, présidente de l'Association pour l'accueil des gens du voyage en Gironde (AGV 33) et adjointe au maire de Pessac. « En tout cas, j'espère que nous ne serons pas obligés d'y aller d'office », souligne Albert Dupuy. En effet, la loi Besson du 5 juillet 2000 autorise la préfecture à imposer un terrain et des travaux à une commune, aux frais de cette dernière et sans subvention possible.

Eviter que les aires ne deviennent définitives

En Gironde, de 11 000 à 13 000 personnes vivent de manière temporaire ou définitive sur le territoire. Les vrais « voyageurs » seraient de 3 000 à 3 500. Les autres sont sédentarisés mais pas toujours dans une situation légale : les terrains qu'ils ont achetés sont inconstructibles, pollués ou inondables. Ces difficultés sont notifiées dans le plan départemental pour le logement des personnes démunies et les premières actions devraient voir le jour cette année. « Il faut traiter, en même temps, la question



Marie-Bernadette Maire, présidente d'AGV 33, ici devant l'aire de La Chaillé, à Pessac : « A cause du nombre insuffisant d'aires, des familles ont tendance à s'implanter sur des zones provisoires. »

de l'habitat adapté, sinon les aires vont devenir définitives et la police sera obligée d'intervenir », prévient Marie-Bernadette Maire. Par ailleurs, aujourd'hui, à cause du nombre insuffisant d'aires et de la peur de la répression, des familles ont tendance à s'implanter durablement sur ces zones, alors que l'installation est censée être provisoire. Et les stationnements sauvages sont légion. « En attendant la réalisation totale du schéma, il aurait été souhaitable de signer un moratoire interdisant les expulsions et de désigner des terrains pour une durée bien définie », regrette Hélène Beaupère, présidente de l'association Les Amis des voyageurs. Elle dénonce également un dispositif qui permet d'expulser des personnes dès qu'une aire est installée, alors que la capacité d'accueil dans une commune est insuffisante – souvent limitée entre 15 et 30 places. Particularité du schéma girondin : il prévoit des aires saisonnières (de 306 places) le long du littoral, qui ne seraient en service que l'été. En 2003, aucune n'a été mise en place. « C'est une démarche multi-site, qui demande de la souplesse, explique Albert Dupuy. On a du mal à avancer car nous rencontrons des difficultés sociologiques et politiques, mais cela se fera cette année. »

Quand bien même le schéma serait complètement appliqué, « ce n'est pas pour autant que le problème sera réglé, reconnaît le secrétaire général de la préfecture. Nous ne sommes pas sûrs que les utilisateurs potentiels seront tous d'accord pour aller dans ces aires, selon les modes de vie et les ethnies. » La présidente d'AGV 33 est persuadée que la mise en place des aires va modifier des habitudes chez les gens du voyage, « mais nous sommes incapables de savoir si le schéma sera suffisant ou non. Il faudra certainement des retouches au fur et à mesure, et de nouveaux champs d'intervention devront être explorés. » *Claudia Courtois, à Bordeaux*

ATOUTS ET ÉCUEIL DES AIRES INTERCOMMUNALES

En Gironde, comme dans d'autres départements, les villes ont tendance à développer des aires intercommunales.

Avantages. Selon Marie-Bernadette Maire, présidente de AGV 33 et adjointe au maire de Pessac : « C'est plus lourd de le faire à deux, voire à trois, car cela est source de débats et prend plus de temps. Mais, pour une première expérience, c'est une garantie de qualité, assure l'adjointe. De plus, les petites communes rurales sont habituées à travailler sur la base de l'intercommunalité. »

Inconvénient. A plusieurs, le nombre de places est plus limité. « L'intercommunalité est aussi une façon élégante d'envoyer une aire dans la commune voisine, prétextant un manque de foncier disponible », avoue un spécialiste du dossier.

Le Centre est sur la bonne voie

L'Indre-et-Loire veut rattraper son retard, Orléans réfléchit à un schéma au niveau de l'agglomération.

Signé assez vite, le 14 juin 2002, le schéma départemental d'Indre-et-Loire a commencé à être mis en œuvre. Il prévoit la réalisation de 26 aires d'accueil, de 9 aires relais et de 357 emplacements. Le département partait de loin, avec quelques terrains sauvages, mais sans aucune aire digne de ce nom : tout était donc à construire. Depuis la signature du schéma, une aire de 20 emplacements a été mise en conformité à Montlouis-sur-Loire, tandis que 140 emplacements et quatre aires sauvages devraient être prochainement mis aux normes. Quelques projets seront sans doute finalisés cette année, mais davantage le seront en 2005, puisque le schéma devrait être en grande partie opérationnel. « Les élus trouvent que les délais sont trop courts et demandent plus de temps, explique Chantal Fontanaud, chef du bureau de la réglementation à la préfecture d'Indre-et-Loire. Le préfet a adressé un courrier en ce sens à l'administration centrale. » La préfecture note, en effet, que « la création d'un terrain d'accueil non prévu dans les documents d'urbanisme nécessite très souvent la révision du plan d'occupation des sols (POS) ou du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune, ce qui retarde considérablement l'émergence des projets, alors qu'il y a une très forte volonté des communes d'offrir des conditions décentes d'accueil ». « La réflexion avance, note Chantal Fontanaud. Tous les terrains seront identifiés cette année et, sans doute, aménagés en 2005. »

Une démarche volontariste de la communauté d'agglomération

Une inquiétude traverse cependant l'esprit des élus du département : pionnière, l'Indre-et-Loire a signé rapidement son schéma d'accueil, bien avant d'autres départements de la région, ce qui pourrait entraîner un « appel d'aires » et des arrivées massives de gens du voyage vers les premiers terrains aménagés. Certains élus auraient donc préféré une réflexion régionale sur cette question afin que « les départements les plus volontaires ne soient pas les plus attractifs, et donc pénalisés », comme l'explique la préfecture. Chaque département a choisi son rythme pour élaborer un schéma d'accueil. Dans le Loiret, le schéma n'a été signé qu'à la fin de 2003. Mais, malgré ce retard apparent, le département avait pris quelques longueurs d'avance en mettant aux normes le terrain existant à Orléans et en en créant un autre de 26 places à Chécy, à l'est d'Orléans. D'autres réflexions sont en cours, avec des projets qui devraient émerger cette année.

C'est dans la région d'Orléans que la démarche est la plus aboutie. La communauté d'agglomération, qui gère cette question depuis le milieu des années 70, se montre volontariste, en effet, sur cette question. « Il est vrai, reconnaît Estelle Jamain, chargée de mission sur ce dossier, que

les communes ne se bousculent pas pour accueillir ces terrains, qui rencontrent souvent l'hostilité des riverains et des habitants. Mais la réflexion avance en ce qui concerne l'élaboration d'un schéma au niveau de l'agglomération. »

Il reste pourtant à déterminer l'emplacement de deux nouveaux terrains de « grand passage » réunissant de 50 à 200 places, non localisés dans le schéma, et qui risquent de rencontrer de nombreuses résistances. L'Association des maires du Loiret (AML) veut faire campagne pour ce schéma, mais avec prudence. « Il reste maintenant, écrit l'AML dans son journal interne de janvier-février 2004, à évaluer les comportements des gens du voyage et à espérer que ceux-ci adopteront une attitude aussi respectueuse de la loi que des équipements qui seront mis à leur disposition. »

Jean-Jacques Talpin



La Source : un terrain ouvert en 1977

● Géré en intercommunalité depuis son ouverture, le terrain d'accueil d'Orléans-la-Source (*notre photo*) est aujourd'hui le plus grand équipement de la région, avec une

capacité portée de 100 à 120 places l'été dernier. Pour cela, la communauté d'agglomération a investi 1,6 million d'euros (subventionné à 70 % par l'Etat) pour agrandir, moderniser et

mettre aux normes le terrain qui est gardienné en permanence et qui dispose d'une école pour les enfants des voyageurs. Le prix du séjour a été porté à 2,30 euros par jour et par personne.

L'Ain, un exemple de réussite

La présence d'un médiateur entre les familles et les collectivités débloque les tensions.

Daniel Nantas, médiateur départemental pour les gens du voyage :
« Je joue le rôle d'interface entre les familles et les collectivités. »



« Les gens du voyage me disent que je suis leur cousin », rapporte Daniel Nantas, médiateur pour les gens du voyage, dans l'Ain. Cette proximité qu'il a réussi à établir lui a permis d'amener les uns et les autres à une compréhension mutuelle. Un schéma départemental a ainsi été signé en décembre 2001 dans la concertation. Il prend en compte l'ensemble des besoins des 250 caravanes résidant chaque jour, en moyenne, dans le département.

« Je passe régulièrement sur les terrains pour me faire connaître des familles, et je joue un rôle d'interface entre elles et les collectivités, explique Daniel Nantas. De même, en cas de conflit, les collectivités savent qu'elles peuvent m'appeler. Par exemple, dernièrement, un circuit électrique a brûlé sur une aire d'accueil. Je suis alors allé expliquer aux familles pourquoi elles devaient partir », se souvient le médiateur. Son rôle lui donne une légitimité aux yeux des gens du voyage, et ceux-ci se sentent mieux entendus lorsqu'ils passent par le « porte-voix du médiateur », même

si, dans ce département, les élus semblent faire preuve de bonne volonté. Daniel Nantas est également en contact avec les travailleurs sociaux pour leur apporter sa connaissance des familles tsiganes et son expertise. « Nous devrions prochainement travailler avec Daniel Nantas sur l'évolution éventuelle du règlement intérieur de notre aire de passage », indique ainsi Sylvie Carton, à la communauté d'agglomération de Bourg-en-Bresse.

Anticiper l'arrivée des caravanes

« Le poste de médiateur existait avant le schéma. Depuis, ses missions s'exercent davantage en amont des problèmes », résume Thierry Clément, directeur général adjoint chargé de la prévention et des affaires sociales au département. « Dans le passé, le médiateur intervenait surtout en situation de crise, pour trouver un compromis en cas d'installation sauvage, par exemple. Maintenant, il essaie d'être présent avant que l'installation n'ait lieu, notamment pour l'hivernage, c'est-à-dire les stationnements de deux ou trois mois en hiver, pour lesquels nous n'avons pas toujours de solutions », précise Thierry Clément. Autre sujet de crispation, les terrains de grand passage : destinés à accueillir les rassemblements de 200 à 300 caravanes en transit, ceux-ci font encore l'objet de réticences de la part des élus. « En avril 2003, j'ai travaillé avec la commune de Viriat pour trouver un terrain avant l'arrivée des caravanes, annoncée par le pasteur du groupe. Nous avons contacté les agriculteurs pour en trouver un adapté et les convaincre d'accueillir le rassemblement. »

Il reste maintenant à établir des coopérations avec l'Artag (*), dans le Rhône, car le département est grand et la notion d'accueil est large : il ne suffit pas de fournir des terrains ; la scolarisation, la santé et l'aide sociale sont aussi importantes. Des sujets sur lesquels l'Ain et son médiateur travaillent activement. ●

D. G.

(*) Association régionale des Tsiganes et amis Gadje

Les gens du voyage bienvenus à Taverny

La vision que les habitants ont des gens du voyage est bien souvent le stationnement sauvage, au milieu de détritus et de branchements illégaux. Si cela est malheureusement souvent une réalité, c'est tout simplement en raison d'une absence d'alternative. « Les gens du voyage sont demandeurs d'endroits sécurisés, avec des conditions d'hygiène », souligne Françoise Lamau, adjointe au maire, en charge de la solidarité locale à Taverny, dans le Val-

d'Oise. C'est pour sortir de cette spirale que la commune souhaite sensibiliser sa population au mode de vie des Tsiganes, alors qu'elle s'apprête à construire sa première aire d'accueil à l'ouest de son territoire. Celle-ci aura une capacité de 19 places, soit 38 caravanes. « Lors des réunions de quartier, nous avons constaté que la population ne connaissait pas les gens du voyage, ni leur mode de vie, ni leurs demandes. De l'ignorance naît la peur, c'est pourquoi

nous avons voulu adopter une démarche pédagogique », explique l'adjointe. Les services de la commune ont donc élaboré un petit guide de questions-réponses, à partir des interrogations des habitants, sur les thèmes de « Qui sont ils ? », « Comment fonctionne une aire d'accueil ? », etc. L'initiative a été majoritairement bien reçue par les habitants. Parallèlement, une exposition itinérante est consacrée aux gens du voyage, et des conférences, des opérations

musicales, ainsi qu'une création théâtrale sont organisées. Les familles tsiganes qui résident illégalement sur des terrains privés seront fortement invitées à participer à ces opérations, premier pas vers leur reconnaissance de citoyen à part entière de la commune. En attendant de rejoindre la nouvelle aire d'accueil.



Gens du voyage : les pouvoirs du maire

Repères


► Article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

► Loi de sécurité intérieure n° 2003-239 du 18 mars 2003

► Circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001, relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000

Un maire a-t-il le droit de prendre, à l'encontre des gens du voyage, un arrêté d'interdiction de stationner sur le territoire de sa commune ?

Les communes de plus de 5 000 habitants – et d'autres éventuellement – ont l'obligation de participer à l'accueil des gens du voyage. Elles le font en réalisant et en gérant des aires d'accueil et de grand passage, conformément à un schéma départemental. Si celui-ci est respecté, le maire a le pouvoir, par arrêté, d'interdire le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage en dehors de ces aires.

 La légalité de l'arrêté est subordonnée au maintien d'une gestion appropriée de l'aire. Ce n'est plus le cas s'il y a une dégradation manifeste des conditions d'accueil ou une réduction sensible des capacités effectives d'accueil.


Toutes les communes peuvent-elles prendre un arrêté d'interdiction de stationner ?


Outre la commune sur laquelle les caravanes sont installées, le pouvoir vaut :

- même si aucune aire n'est réalisée sur leur territoire, pour les communes membres d'un EPCI chargé de l'accueil des gens du voyage ou celles contribuant à leur accueil par le biais de conventions intercommunales ;
- pour celles qui n'ont pas d'obligations au titre du schéma départemental, mais qui se sont dotées d'une aire aménagée et gérée dans le respect des normes fixées par décret ;
- pour celles finançant une aire sur une commune voisine, sans y être tenues.

Que peut faire le maire en cas de stationnement illicite ?

Il peut saisir le président du tribunal de grande instance (TGI), afin que soit ordonnée l'évacuation forcée des résidences mobiles. Ce pouvoir peut s'exercer sur le domaine public ou privé de la commune, mais aussi sur des terrains appartenant à des propriétaires privés, sans qu'il soit nécessaire de constater leur carence. Il suffit que le stationnement soit de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques.

 Le juge civil est dans tous les cas compétent, même si le stationnement illicite concerne le domaine public.


 La saisine du juge est impossible lorsque les personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ou lorsque le terrain a fait l'objet d'une autorisation d'aménagement pour le camping et le stationnement de caravanes ou pour l'installation de caravanes constituant un habitat permanent.

Quelle est la procédure d'expulsion ?

Le président du TGI est saisi par voie d'assignation. Le juge statue en la forme des référés et sa décision est exécutoire à titre



provisoire, même en cas d'appel. Les recours à un avocat et à un huissier ne sont pas obligatoires. En plus de l'évacuation des résidences mobiles, le juge peut prescrire aux occupants de s'installer sur l'aire d'accueil. S'il choisit d'ordonner également l'expulsion de tout terrain occupé en violation de cette injonction, le maire n'aura pas à relancer une procédure d'expulsion en cas de déplacement des caravanes sur un autre terrain de la commune. Le juge peut ordonner une exécution au seul vu de la minute. Dans ce cas, une signification préalable du jugement par huissier n'est pas nécessaire. Si la situation présente un caractère d'urgence, par exemple, un risque de dégradation d'un site remarquable, le juge peut appliquer la procédure du référé d'heure à heure. L'assignation peut alors intervenir les jours chômés ou fériés.

 Depuis la loi de sécurité intérieure, le juge, saisi d'une requête par le maire, peut étendre les effets de son ordonnance de référé aux occupants du terrain qui ne sont pas visés par l'ordonnance initiale, à condition que le maire démontre l'impossibilité de les identifier.

Le juge peut-il être saisi par une autre personne que le maire ?

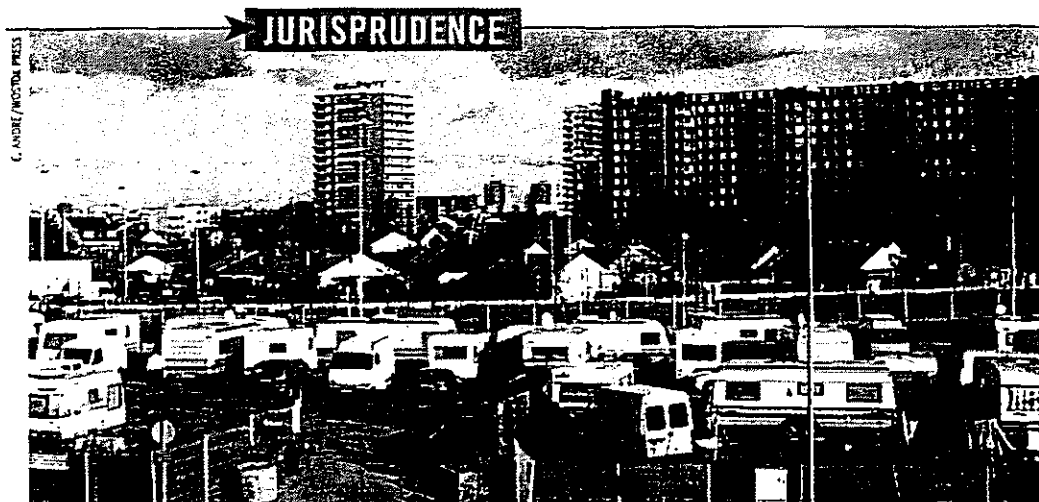
Le propriétaire ou le titulaire du droit réel d'usage du terrain privé affecté à une activité à caractère économique peut saisir le juge, dans l'hypothèse où l'occupation illicite est de nature à entraver cette activité.

Quelles sont les sanctions pour les personnes occupant illégalement le terrain ?

Depuis la loi de sécurité intérieure, le fait de s'installer illégalement en réunion sur un terrain en vue d'y établir une habitation, même temporaire, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Les véhicules automobiles, à l'exception de ceux destinés à l'habitation, peuvent être saisis, puis confisqués. Le permis peut être suspendu pour une durée de trois ans au plus. ●

Serge Kéjif

La Gazette des communes 24 mai 2004



Gens du voyage - Aire de stationnement

Une commune engage sa responsabilité en ne réalisant pas d'aire de stationnement aménagée pour les gens du voyage.

En l'espèce, en l'absence d'aménagements convenables des terrains d'accueil, qui constituent des accessoires indispensables à leurs caravanes, les gens du voyage n'ont pas bénéficié, lors de leurs arrêts sur le territoire de la commune de Verdun, de logement décent. Par suite, les premiers juges ont pu estimer, à bon droit, que la responsabilité de la commune de Verdun était engagée en raison de la faute ainsi commise.

Par ailleurs, la commune ne peut s'exonérer de cette responsabilité en invoquant des fautes commises par le Sivom de l'agglomération verdunoise, dès lors que, par décision du 20 janvier 1993, le comité

syndical dudit Sivom s'est uniquement engagé à prendre la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'une future aire d'accueil au profit des gens du voyage.

► *Cour administrative d'appel de Nancy, 4 décembre 2003, «Commune de Verdun c/M. Reinhardt», req. n° 98-2526.*

Commentaire. Cette décision de justice rendue sous l'empire de la loi du 31 mai 1990, visant la mise en œuvre du droit au logement, reste néanmoins valable dans le cadre de la nouvelle législation issue de la loi du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. En conséquence, n'importe quel terrain ne peut être considéré comme une aire d'accueil. Il doit répondre à un minimum de normes techniques, qui sont précisées par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001.

DOCUMENT N°8

La Gazette des communes 14 avril 2004

Gens du voyage : accueillir dans les règles pour mettre fin aux conflits

En mars 2003, seulement 49 schémas départementaux d'accueil des gens du voyage avaient été signés, alors qu'ils auraient dû être tous bouclés pour le 5 -janvier 2002. La discussion sur la loi sur la sécurité intérieure, qui réprime plus sévèrement les occupations illicites de terrains par les gens du voyage, a certainement contribué à ralentir l'adoption des schémas. Quoi qu'il en soit, une circulaire interministérielle (*) vient rappeler l'urgence de signer ces textes, seule solution pour réduire, voire supprimer, les conflits liés au stationnement illicite. D'autant que la signature du schéma conditionne le recours à la sanction pénale de l'article 53 de la loi de sécurité intérieure, prévoyant une peine de six mois de prison et 3 750 euros d'amende.

Respecter les délais et bien gérer. La circulaire rappelle tout d'abord aux communes la nécessité de respecter les délais de construction et de rénovation des aires dans les deux ans après la signature du schéma, et de veiller à la coordination des réalisations, pour éviter aux communes en avance par rapport aux autres d'être submergées de demandes et de se trouver dans des situations de conflit. Par ailleurs, le texte précise que, si l'article 1 de la loi du 5 juillet 2000 fait peser une obligation d'accueil sur les communes de plus de 5 000 habitants, celles de moins de 5 000 habitants peuvent être inscrites au schéma d'accueil lorsque l'évaluation préalable des besoins en a montré la nécessité. La gestion de l'aire se révèle déterminante pour la réussite du dispositif d'accueil, c'est pourquoi il est demandé aux responsables des schémas de s'en préoccuper dès les premières phases d'étude de réalisation et, si possible, en concertation avec les populations concernées.

L'expulsion en dernier recours. Enfin, sont précisées les conditions d'application de l'article 9, qui permet à une commune de saisir le président du tribunal de grande instance (TGI) pour faire ordonner l'expulsion de gens du voyage installés illicitement sur un terrain. Ces dispositions ne sont invocables que par les communes inscrites aux schémas départementaux et remplissant leur obligation d'accueil, ou non inscrites au schéma mais dotées d'une aire, ou par celles participant au financement d'un terrain sur le territoire d'une autre commune ou membres d'un groupement de communes compétent pour l'accueil des gens du voyage. Le recours à l'huissier est obligatoire pour signifier l'assignation devant le TGI, mais le constat de l'occupation illicite d'un terrain peut être fait par un agent de la commune. En cas de difficulté pour connaître l'identité des personnes à assigner, le maire peut présenter une requête devant le TGI pour voir désigné un huissier ayant mission d'obtenir ces informations. Outre l'évacuation des résidences mobiles, le juge pourra ordonner à leurs occupants, sous peine d'astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée, si le maire le demande.

Delphine Gerbeau

DOCUMENT N°9

Question N° : 8357	de Mme Lignières-Cassou Martine (Socialiste - Pyrénées-Atlantiques)	QE
Ministère interrogé :	intérieur	
Ministère attributaire :	intérieur	
	Question publiée au JO le : 09/12/2002 page : 4757	
	Réponse publiée au JO le : 31/03/2003 page : 2514	
Rubrique :	élections et référendums	
Tête d'analyse :	réglementation	
Analyse :	conditions de vote. gens du voyage	
Texte de la QUESTION :	Mme Martine Lignières-Cassou souhaite attirer l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur les conditions de vote des gens du voyage . En vertu de la loi de 1969, les gens du voyage sont tenus de choisir une commune de rattachement afin de pouvoir exercer leurs droits de citoyens français, le droit de vote en particulier. La mobilité inhérente à leur mode de vie les empêche généralement d'exercer pleinement leur droit de vote en raison de la distance géographique entre leur lieu de vie et leur commune de rattachement. La loi donne aux gens du voyage la possibilité de changer de commune de rattachement à l'issue d'une longue procédure auprès de la commune d'accueil. En conséquence, elle lui demande de lui indiquer les propositions qu'il entend formuler pour simplifier les procédures et favoriser ainsi l'accès à la citoyenneté des gens du voyage .	
Texte de la REPONSE :	L'article 9 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe prévoit que ces personnes effectuent le choix d'une commune de rattachement pour une durée de deux ans. L'article 10 de la même loi indique qu'elles peuvent demander, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune, leur inscription sur la liste électorale de cette commune. Les intéressés ont donc la possibilité de solliciter leur inscription à l'occasion de la première révision des listes électorales qui suit l'expiration du délai de trois ans. Des propositions de modification de la loi de 1969 ont été formulées dans le cadre des rapports de M. Delamon en 1990 et de M. Merrheim en 1996 et 2001. En outre, le ministère des affaires sociales anime une commission nationale consultative des gens du voyage depuis 1992. Au sein de cette commission a été constitué un groupe de travail appelé « citoyenneté-médiation ». Les auteurs des rapports et les représentants des gens du voyage membres de la commission proposent de substituer le délai de droit commun de six mois à celui de trois ans, sans condition de résidence. Or la proposition de ramener le délai d'inscription à six mois soulève deux inconvénients majeurs. Le premier porte sur la distinction qu'il convient d'opérer entre la commune de rattachement des gens du voyage et la notion d'attache avec une commune, tel que le prévoit l'article L. 11 du code électoral. La personne rattachée à une commune n'est pas tenue d'y résider effectivement et continûment. Le rattachement, qui est une notion fictive, est précisément prévu pour régler la situation administrative des personnes itinérantes. En revanche, le droit commun de l'article L. 11 du code électoral impose un lien avec la commune qui est généralement le domicile, une résidence d'au moins six mois ou l'inscription personnelle au rôle des contributions communales directes pendant au moins cinq années consécutives. En conséquence, il	

apparaît que, si le délai de six mois de rattachement à une commune était retenu, les **gens du voyage** bénéficieraient d'un régime dérogatoire d'inscription sur les listes électorales extrêmement favorable par rapport au droit commun. D'autre part, ramener le délai conditionnant l'inscription des **gens du voyage** sur la liste électorale d'une commune de trois ans à six mois poserait un problème de cohérence - et c'est le deuxième inconvénient - avec le délai de deux ans de rattachement prévu à l'article 9 de la loi du 3 janvier 1969. Toutefois, la législation de 1969 ne semble plus adaptée à la situation des **gens du voyage**, une grande partie d'entre eux étant de plus en plus sédentaire. A ce titre, deux régimes sont actuellement à l'étude, soit l'application pure et simple du régime de droit commun prévu à l'article L. 11 du code électoral, soit un régime spécifique qui consisterait à limiter le délai d'inscription à deux ans au lieu de trois ans. Ces évolutions nécessiteraient la modification préalable de la loi de 1969 et sa codification. Il va de soi, enfin, que les **gens du voyage** qui relèveraient du droit commun de l'article L. 11 du code électoral ne seraient plus bénéficiaires d'un titre de circulation.

Question N° : 21282	de M. Depierre Bernard (Union pour un Mouvement Populaire - Côte-d'Or)	QE
Ministère interrogé :	intérieur	
Ministère attributaire :	intérieur	
	Question publiée au JO le : 30/06/2003 page : 5082	
	Réponse publiée au JO le : 16/03/2004 page : 2087	
	Date de signalisat° : 09/03/2004	
Rubrique :	gens du voyage	
Tête d'analyse :	stationnement	
Analyse :	propriétés privées. expulsion. coût	
Texte de la QUESTION :	M. Bernard Depierre souhaite appeler l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur le coût élevé que représente l'expulsion des gens du voyage installés illégalement sur une propriété lorsque le requérant est une petite commune ou un propriétaire privé. Il lui demande si des mesures lui paraissent envisageables pour remédier à cette situation.	

**Texte de la
REPONSE :**

L'honorable parlementaire appelle l'attention du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur le coût que représente l'expulsion des **gens du voyage** installés illégalement sur une propriété, pour une petite commune ou un propriétaire privé. Dans le cadre des procédures civiles menées sur le fondement de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des **gens du voyage**, la commune ou le propriétaire privé, comme toute partie requérante dans un procès, fait l'avance des frais afférents à l'assignation, à la signification de la décision et supporte les éventuels honoraires de son avocat. Ils peuvent obtenir, non seulement la condamnation des défendeurs aux dépens, en application de l'article 696 du nouveau code de procédure civile, mais également au paiement d'une somme couvrant les frais irrépétibles de justice, c'est-à-dire les frais exposés et non compris dans les dépens, en application de l'article 700 du nouveau code de procédure civile. L'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 permet lorsqu'une commune a satisfait à ses obligations issues du schéma départemental, à celles qui, bien que non inscrites à ce schéma, se sont dotées d'une aire d'accueil ou à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire, de demander au juge d'ordonner l'expulsion du tout terrain qui serait occupé en violation de l'injonction donnée par le juge de rejoindre l'aire de stationnement aménagé. La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a, d'une part, facilité les procédures civiles d'expulsion d'occupants illicites de terrains, notamment en étendant la procédure précédemment évoquée aux communes qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté des compétences pour la mise en oeuvre du schéma départemental et a étendu les effets de l'ordonnance de référé à l'ensemble des occupants illicites du terrain. Elle a, d'autre part, créé une nouvelle infraction pénale (article 322-4-1 du code civil) qui réprime l'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à autrui. Dès lors que le nouveau délit est caractérisé par l'installation non autorisée par le propriétaire des lieux ou du titulaire du droit d'usage, son constat permet, sur simple plainte, l'intervention gratuite des forces de l'ordre. Cette intervention doit provoquer le départ des occupants illégaux. Pour les instances pénales engagées au titre de l'article 322-4-1 précité, une disposition similaire à celle de l'article 700 du nouveau code de procédure civile existe à l'article 475-1 du code de procédure pénale, qui dispose que le tribunal condamne l'auteur de l'infraction à payer à la partie civile les frais non payés par l'Etat et exposés par celle-ci. La mise en oeuvre de ces dispositions par les communes inscrites au schéma départemental d'accueil des **gens du voyage** est, toutefois, subordonnée à l'application des prescriptions de ce dernier. A ce titre, la loi pour la sécurité intérieure constitue une incitation à la réalisation des aires d'accueil prévues dans les schémas départementaux et devrait ainsi contribuer à faire disparaître des situations nécessitant la mise en oeuvre de la procédure civile d'expulsion ou de poursuites pénales.

Question N° : 21580	de M. Lefort Jean-Claude (Député-e-s Communistes et Républicains - Val-de-Marne)	QE
Ministère interrogé :	intérieur	
Ministère attributaire :	intérieur	
	Question publiée au JO le : 07/07/2003 page : 5330	
	Réponse publiée au JO le : 15/12/2003 page : 9646	
	Date de signalisat° : 08/12/2003	
Rubrique :	urbanisme	
Tête d'analyse :	communes	
Analyse :	gens du voyage . loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000. application	
Texte de la QUESTION :	M. Jean-Claude Lefort attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur l'application de la loi Besson de juillet 2000 imposant sous dix-huit mois la réalisation de schémas départementaux d'accueil et d'habitat des « gens du voyage » et la réalisation d'ici fin 2003 des aires de stationnement prévues. Compte tenu des retards déjà enregistrés, il demande que le Gouvernement mobilise ses moyens pour faire appliquer la loi et accélérer la réalisation des aires de stationnement nécessaires à l'accueil des « gens du voyage ».	
Texte de la REPONSE :	L'honorable parlementaire attire l'attention du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage et, plus particulièrement, celles des dispositions relatives à la réalisation des schémas départementaux et des aires d'accueil. Le III de l'article 1er de cette loi dispose que le schéma est élaboré par le préfet et le président du conseil général. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative départementale, le schéma est approuvé par le préfet et le président du conseil général. La loi du 5 juillet 2000 prévoit que les schémas doivent être approuvés conjointement par le préfet et le président du conseil général dans le délai de 18 mois à compter de la publication de la loi, soit avant le 5 janvier 2002. Cependant, les décrets d'application de la loi n'ayant été publiés qu'en juin 2001, la mise en oeuvre du dispositif a été retardée. Les préfets ont recherché, chaque fois que cela était possible, l'accord des conseils généraux. Désormais, à défaut d'un consensus, ils sont habilités à arrêter eux-mêmes le contenu des schémas départementaux. Lors de la préparation de la loi du 5 juillet 2000, le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer avait estimé de façon approximative à 30 000 le nombre de places à créer. Selon les éléments recueillis par ce ministère, au mois de septembre 2003, 75 schémas départementaux étaient approuvés, une vingtaine d'autres devant l'être avant la fin de l'année. Actuellement, le nombre de places disponibles s'élève à 7 000, auxquelles il convient d'ajouter 5 300 places à réhabiliter pour les mettre aux normes techniques fixées par les décrets d'application de la loi du 5 juillet 2000. En outre, 25 aires de grand passage sont disponibles. Les schémas départementaux approuvés ou en cours d'approbation prévoient la réalisation de 34 101 places au total. Par ailleurs, la réalisation de 358 aires de grand passage est prévue. Aux termes de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000, il appartient aux communes figurant au schéma départemental de participer à sa mise en oeuvre dans les deux ans suivant sa publication. A cette fin, elles peuvent également transférer leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en	

oeuvre les dispositions du schéma ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien des aires d'accueil, dans le cadre de conventions intercommunales. En outre, et conformément à l'article 6 de la loi, les gestionnaires des aires d'accueil devront passer des conventions avec l'État, le département et, le cas échéant, les organismes sociaux concernés, pour fixer les modalités de mise en oeuvre des actions à caractère social définies dans le schéma départemental. Des conventions devront également être passées avec le département afin de déterminer la participation de celui-ci aux dépenses de frais de fonctionnement des aires d'accueil. Par circulaires en date des 11 et 31 mars 2003 et 8 juillet 2003, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ont conjointement rappelé aux préfets les exigences liées à la mise en application des dispositions précitées de la loi du 5 juillet 2000. Ces circulaires soulignent l'urgence de l'adoption et de la mise en oeuvre des schémas départementaux qui conditionnent, s'agissant des terrains communaux, la mise en application des dispositions de l'article 322-4-1, du code pénal créé par l'article 53 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. Le lien ainsi établi entre le respect de la loi Besson et l'application des dispositions pénales, constitue une incitation pour toutes les communes concernées à se mettre en conformité par rapport à leurs obligations. La fermeté qui inspire la loi pour la sécurité intérieure a pour corollaire la prise en compte des modes de vie des gens du voyage. Un équilibre doit donc s'établir entre leurs droits et leurs devoirs. Tel est l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

DOCUMENT N°10

La Gazette des communes 24 février 2003

Mendicité

Le texte reprend, quasiment à la lettre, les arrêtés municipaux sanctionnant la mendicité et les inscrit ainsi dans la loi.

Celui qui mendie « de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux » encourt six mois d'emprisonnement et une amende de 3 750 euros.

L'exploitation de la mendicité est punie de trois ans de prison et 45 000 euros d'amende (dix ans et 1,5 million d'euros si elle est commise en « bande organisée »). En outre, la mendicité en compagnie d'enfants de moins de 6 ans est assimilée à la « privation de soins ».

Enfin, le texte crée une infraction de « traite des êtres humains », prévoyant une peine de sept ans de prison et 150 000 euros d'amende.

Gens du voyage

S'installer en réunion, en vue d'établir une habitation, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations de construction d'aires d'accueil, soit à un propriétaire, et ce sans autorisation, est puni de six mois de prison et 3 750 euros d'amende. Le permis de conduire peut être suspendu pour trois ans et le véhicule saisi, sauf s'il est « destiné à l'habitation ». La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est complétée par un article précisant que « le schéma départemental tient compte de l'existence des sites inscrits ou classés sur le territoire des communes concernées. La réalisation des aires permanentes d'accueil doit respecter la législation applicable, selon les cas, à chacun de ces sites ».

Enfin, dans les communes non inscrites au schéma départemental, le maire peut saisir le président du tribunal de grande instance « aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée » lorsque le stationnement « est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ».

DOCUMENT N°11

La Gazette des communes 09 juin 2003

L'agglomération de Nantes organise l'accueil des rassemblements nomades

Les collectivités proposeront à tour de rôle un terrain.

Les élus de la communauté urbaine de Nantes vont planifier l'accueil des grands rassemblements estivaux des gens du voyage. Qu'il s'agisse de pèlerinages de nomades évangélistes ou de fêtes familiales, ces migrations suscitent bien souvent l'inquiétude des collectivités, qui redoutent les stationnements sauvages. Celles-ci ont donc décidé de jouer la solidarité entre elles plutôt que de se renvoyer la balle, en proposant, à tour de rôle, un terrain. Chaque année, quatre sites seront ouverts de la fin juin à la mi-septembre. L'agglomération regroupant 24 communes, un même terrain ne sera utilisé que tous les six ans, soit la durée d'un mandat municipal. La communauté urbaine s'engage à viabiliser provisoirement les espaces désignés (entre deux et vingt hectares) et à les remettre dans leur état initial à l'automne, quitte à rendre leur accès impraticable par la suite.

Du côté de la préfecture, la démarche est qualifiée de « pragmatique » et « intelligente ». Au même titre que les aires d'accueil permanentes, la loi -Besson du 5 juillet 2000 rend -obligatoire la création dans chaque département de ces zones dites « de grand passage ». Le schéma de Loire-Atlantique, approuvé en juin 2002, prévoyait la réalisation d'un guide sur le sujet : celui-ci, en cours de rédaction, intègre cinq autres communes du département au dispositif. Le nombre des aires de grand passage est arrêté par les services de l'Etat : en Loire-Atlantique, ces rassemblements ne dépassent pas les 200 caravanes.

Jacques Le Brigand

DOCUMENT N°12

DES VOYAGEURS SANS VOYAGE

Fragile statut pour les Tziganes français

Si on dénonce souvent l'antisémitisme et parfois le racisme antiarabe, on oublie que ce sont les Tziganes qui, de toutes les victimes de discriminations, suscitent, et de loin, le rejet le plus large. Au palmarès des préjugés, ils se trouvent largement en tête : la seule arrivée de gens du voyage dans une ville suscite les pires craintes pour la sécurité des biens et des personnes. Les attentats du 11 septembre 2001 n'ont rien arrangé, pas plus que le climat créé par le ministre de l'intérieur, M. Nicolas Sarkozy, et par la loi liberticide que celui-ci a fait voter à la mi-février 2003. Entre la loi Besson, qui les contraint à accueillir les gens du voyage dans des conditions décentes, et les fortes réticences d'une partie de l'électorat, mobilisée au nom de la sécurité, comment réagissent les villes concernées ? L'exemple d'Arles et de son futur lotissement met en lumière toutes les contradictions dans lesquelles se débat une municipalité, même bien intentionnée.

Par CHANTAL AUBRY
Journaliste.

« Un monde sans vagabonds, telle est l'utopie de la société des touristes. »

Zygmunt Bauman

(Le Coût humain de la mondialisation, Hachette, coll. « Pluriel », 1999).

Animation habituelle d'un matin d'hiver ensoleillé dans le campement gitan, une soixantaine de caravanes alignées le long du canal d'Arles à Fos, à mi-chemin entre le musée de l'Arles antique et le quartier HLM de Barriol. Les femmes nettoient, les hommes bavardent, les voitures vont et viennent, c'est l'heure où l'on va chercher les enfants à l'école. Et tout le monde commente encore l'événement : fin novembre 2002, la première pierre du futur lotissement a été posée, juste à côté du campement. Et, depuis, ils peuvent voir les travaux avancer...

La fin du chantier est prévue en décembre 2003, avec livraison de quarante-sept logements individuels, résultat d'une conjonction d'efforts incontestablement méritoires. « *Je me suis battu pendant sept ans* », explique fièrement le pasteur Antonio Hernandez, président de l'association des Gitans d'Arles et pasteur de la communauté évangélique Vie et Lumière (pentecôtistes), majoritaire dans le campement. « *A la longue, j'ai été écouté. Il*

fallait créer une association. Le résultat, beaucoup n'y croyaient pas. Parler aux sédentaires, ce n'était pas facile. J'ai eu ce privilège ! »

Le projet remonte en effet à 1996, quand la ville d'Arles (dont le premier magistrat était encore le socialiste Michel Vauzelle) décide, après plusieurs années d'atermolements, de s'attaquer enfin au dossier. Deux personnes le prennent en main, M. Henri Tyssere, adjoint communiste à l'urbanisme, et Mme Catherine Levraut, adjointe verte à l'environnement. Pour une ville dans une situation financière notoirement difficile, l'effort était réel, car il s'agissait d'une triple contrainte : créer pour les voyageurs de passage une aire d'accueil rendue en principe obligatoire dans les communes de plus de 5 000 habitants par la première loi Besson (31 mai 1990), lancer un programme immobilier locatif pour les familles sédentarisées de Gitans catalans, installés en Arles depuis plusieurs générations, enfin prévoir des terrains familiaux pour quelques familles rom ou manouches semi-sédentaires et très précarisées.

M. Philippe Lamotte, alors directeur à l'urbanisme et à l'habitat, confie le projet, dans le cadre d'une maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS), au bureau d'études marseillais Lieux dits, qui, en février 1998, au terme d'un minutieux travail d'information auprès des familles et de recherche de terrains, remet ses projets. Mais, exception faite du site de Barriol pour le projet locatif, sur lequel l'accord conclu sera maintenu et les financements trouvés, les terrains proposés pour l'aire d'accueil changeront plusieurs fois de localisation, au gré des oppositions d'associations de riverains (hôteliers, grandes surfaces) hostiles par principe à toute installation de tziganes.

Entre-temps, la gauche plurielle s'étant quelque peu divisée localement, la municipalité a changé, si bien que la « patate chaude » a échoué dans les mains du très circonspect Hervé Schiavetti, le nouveau maire communiste. Et les négociations s'éternisent. A tel point qu'Arles reste, comme beaucoup d'autres villes de France, toujours en panne d'aire de stationnement. Scénario classique, encore que son projet locatif place l'antique cité provençale (en compagnie de Montpellier et de Martigues pour le Grand Sud) dans le peloton des villes vertueuses en matière d'habitat sédentarisé.

Ne pas mécontenter l'électeur, ne pas repousser les populations tziganes dans des lieux de relégation, loin de tous commerces et services sociaux, c'est, là comme ailleurs, et plus que jamais, la quadrature du cercle. « *Le délai fixé par la loi Besson étant le 1er janvier 2004, nous serons en retard. Mais le terrain est trouvé* », assure M. David Grzyb, nouvel adjoint à l'urbanisme, qui porte aujourd'hui le dossier. Reste à convaincre les riverains... « *Les gens du voyage ont besoin de s'arrêter dans des conditions normales*, convient M. Schiavetti. *Mais, pour l'opinion, ils ne sont pas rassurants, du fait de leur image et des pratiques qui sont les leurs. Notre position est par définition contradictoire, mais nous nous efforçons de réunir les différents protagonistes et d'entendre*

chacun. »

Position contradictoire à laquelle aucun élu, qu'il soit ou non doté d'un minimum de volonté politique, ne peut échapper. Plus que des habitants riverains, il a désormais à faire face à l'opposition des hôteliers et des grandes surfaces installées sur les zones d'activité à proximité desquelles les aires d'accueil sont très souvent prévues. En Arles, les Gitans catalans sédentarisés depuis plusieurs générations sont relativement moins mal tolérés qu'ailleurs. Certains d'entre eux habitent d'ailleurs en ville dans le vieux quartier de La Roquette ou dans les HLM du quartier de Barriol.

« La position des Arlésiens est très ambivalente, remarque Mme Séverine Lhez, de l'association Yaka de Gitana, qui a joué et continue de jouer un rôle d'interface indispensable dans toutes les opérations de relogement (1). Il y a du racisme comme partout ailleurs, mais le succès musical d'une des familles locales (les Gipsy Kings) et le goût fort répandu pour la musique et la culture flamencas tempèrent en partie cet ostracisme. Il reste cependant que leur altérité est toujours perçue comme menaçante. »

Proche des Saintes-Maries-de-la-Mer, haut lieu de pèlerinage gitan, Arles n'est pas pour autant la halte la plus fréquentée (l'aire de grand passage de la région, très détériorée, se trouve à Miramas). Et le microcosme arlésien semble presque épargné par la bourrasque sécuritaire qui secoue le reste de l'Hexagone. *« Les problèmes de sécurité publique sont des problèmes que les élus doivent traiter, assure pour sa part M. Schiavetti. Si la droite "fait de la mousse" au niveau national, au niveau local, cela ne change pas beaucoup. Arles est une terre d'immigration qui a une capacité très forte à intégrer. Elle cristallise tout, y compris les Gitans... »*

Dénonciations haineuses et expulsions musclées

Même zèle intégrateur à Martigues, dans la cité du Bargemont, un lotissement de trente-neuf maisons achevé en 1995, où sont logées des familles manouches, elles aussi sédentarisées depuis longtemps. A quelques kilomètres du centre-ville, certes, mais dans la pinède, avec aire de stationnement et parking distinct pour les caravanes des locataires. *« La municipalité a tenu à construire des maisons "comme les autres" »,* tient à préciser le directeur de l'habitat, M. Pierre Cerdan, qui prend ainsi ses distances avec le concept d'habitat dit adapté, appliqué ailleurs, notamment, dans une certaine mesure, en Arles.

« C'est une manière paternaliste de recréer de la discrimination ; ici, les gens ont appris à payer leur loyer, leur eau, leur électricité comme tout le monde », renchérit M. Denis Klumpp, directeur de l'Association régionale d'études et d'actions auprès des Tziganes (Areat [2]), qui sert de relais auprès des familles par le biais d'un centre social installé dans la cité et assure par ailleurs la gestion de l'aire de stationnement. Une gestion réputée à poigne, et qui prétend ainsi éviter détériorations et occupations abusives des aires d'accueil destinées aux voyageurs, souvent squattées par les semi-

... / ...

sédentaires. *« On sait parfaitement que c'est l'insuffisance d'équipements d'accueil et les conditions de logement qui sont surtout responsables de la précarisation d'une grande partie des populations de voyageurs, explique M. Klumpp. La loi Sarkozy (3) (voir Loi sur la sécurité intérieure) aura au moins l'avantage de forcer les municipalités à réaliser enfin les aires de stationnement, si elles veulent pouvoir expulser légalement les voyageurs qui ne respecteraient pas les terrains privés de leurs communes, ce que les deux lois Besson ne sont pour l'instant pas parvenues à faire. »*

Vue de l'esprit ? Prévission exagérément optimiste ? La question mérite d'être posée, surtout si l'on considère que la seconde loi Besson contenait déjà des dispositifs de dissuasion contre le stationnement sauvage, ce qui n'a pas pour autant poussé les municipalités réticentes à s'équiper d'aires de stationnement.

En tout cas, à quelques kilomètres de là, le discours est autrement agressif : *« Je n'ai aucune tendresse pour ces gens-là. Ils vivent à nos crochets, ils vivent de rapine, il faut que ça s'arrête. »* Cette dénonciation haineuse contre le « fléau » que représenteraient les gens du voyage, concentré de clichés dignes de Vichy, c'est M. Paul Girot de Langlade, préfet de Vaucluse, qui n'a pas craint de la faire, lors d'une réunion publique avec des élus de son département, le 17 octobre 2002. Blanc-seing accordé par avance aux expulsions musclées, ce dérapage résume assez bien le nouveau climat politique. Il renvoie clairement au contexte - celui de la loi Sarkozy - et rappelle qu'un certain nombre de préfets ne se sont jamais embarrassés de scrupules pour fournir aux maires « expulseurs » les forces de police nécessaires, que ces expulsions soient légales ou qu'elles ne le soient pas. Le fait que le ministre de l'intérieur ait tenté par la suite de tempérer les propos de son préfet ne change guère le fond du problème.

Et l'évidence s'impose : la situation des gens du voyage, qui évoluait lentement depuis 1969, époque où la loi leur avait enfin donné un statut, amorce, au contraire, pour cause de pression économique et de repli sécuritaire, une régression dont toutes les associations s'inquiètent à juste titre. Depuis septembre 2002, ces dernières se sont d'ailleurs mobilisées, multipliant motions et manifestations contre les articles 19 et 19 bis de la loi Sarkozy, qui, en prévoyant des sanctions particulièrement sévères contre les infractions au stationnement, revient à créer un « délit d'existence » pour les gens du voyage. S'est ainsi créé le collectif du 24 septembre, qui regroupe des associations très diverses, où se côtoient tziganes et non-tziganes (4), et des manifestations ont eu lieu à Paris et dans plusieurs villes de France, le 11 et le 27 janvier 2003.

Organisée exclusivement par les gens du voyage, la seconde a réuni cinq mille personnes. Au-delà de la question la plus immédiatement polémique, celle du stationnement des voyageurs, directement dans le collimateur de la loi Sarkozy, c'est aussi l'ensemble des droits de populations particulièrement précarisées qui sont en cause : accès à l'éducation, à la santé, au logement, à l'emploi, lutte contre les

exclusions et les discriminations de toutes sortes, sauvegarde, enfin, d'un mode de vie et de traditions que la France de M. Sarkozy voudrait voir disparaître. Assimilés en tant que groupe à des délinquants, ils expriment de plus en plus leur inquiétude : « Depuis cet été, je ne me sens pas bien, j'ai mal pour nos enfants, témoignait un manifestant du 11 janvier. Nous ne sommes pas responsables des maux de ce pays. Nous ne voulons pas vivre les persécutions que nos parents ont connues. » Un autre ajoutait : « Les sédentaires devraient comprendre que les signaux qui s'allument ne sont de bon augure pour personne. »

« Les dérapages verbaux témoignent d'un climat de plus en plus tendu, sur fond de régression des libertés, et cela touche l'ensemble de la population, mais on ne s'en aperçoit pas encore. Pour l'instant, ce sont les gens du voyage et quelques autres catégories, dites marginales, qui sont désignés comme boucs émissaires », prévient de son côté M. José Brun, de l'association Regards, et par ailleurs chef de projet à Tsigane-Habitat (Indre-et-Loire). *« Tout est de plus en plus dur : trouver des terrains, trouver des financements. Plus aucun projet n'arrive à passer. Tout est bloqué. On est en train de reproduire les schémas anciens. On nous laissera le fond des forêts, les terrains inondables, les terrains dont personne ne veut, les lieux de relégation. »*

Définitivement votée les 12 et 13 février 2003 par les députés, qui en ont encore aggravé certains aspects, et par les sénateurs, la loi pour la sécurité intérieure s'articule expressément, pour ses articles 19 et 19 bis concernant les populations itinérantes, sur l'application de la loi Besson du 5 juillet 2000, retardée et déjà contestée, avant même sa mise en oeuvre, par un certain nombre de maires, notamment en Ile-de-France.

Selon cette seconde loi Besson, tous les départements devaient se doter dans les dix-huit mois (soit au plus tard le 1er janvier 2002) d'un schéma pour l'accueil des gens du voyage, élaboré par le préfet et le président du conseil général, en concertation avec les représentants des communes concernées (communes de plus de 5 000 habitants), des gens du voyage et d'associations, réunis en commission consultative (5). En cas de non-respect des délais, le préfet pouvait, en théorie, adopter seul le schéma et réaliser l'aire prévue au nom et pour le compte de la commune.

Rien de tel ne s'est passé. *« Le dispositif des aires d'accueil est bien en route, assure-t-on au ministère du logement. La concertation s'est avérée d'autant plus nécessaire avec les maires que, sans coopération de leur part, la mise en place aurait été impossible. Mais, cette fois, les schémas départementaux devaient être signés d'ici à fin février. Le ministre a demandé qu'ils le soient. C'est le signe de la volonté du gouvernement de les mettre en oeuvre. »* Sur le terrain, pourtant, personne n'y croit, l'effet de la loi Sarkozy étant plutôt de renforcer l'hostilité des maires à la loi Besson...

Or cette dernière n'a été que très peu appliquée. Ainsi, en région parisienne, 560 places ont été créées en dix ans, alors que les

... /...

besoins varient entre 6 000 et 8 000. Pour la totalité du territoire français, il n'y a actuellement que 10 000 places disponibles (8 000 selon l'Areat), alors que les besoins sont estimés à 60 000 (30 000 selon l'Areat). Ces différences de chiffres résultent de l'estimation de la population tzigane elle-même, qui varie de 300 000 à 800 000 personnes - selon les associations, puisque le recensement, considéré comme discriminatoire, n'est pas autorisé.

L'insuffisance d'aires d'accueil entraîne un autre dysfonctionnement grave : les maires qui se sont engagés ont eu souvent plus de problèmes que ceux qui n'en ont pas aménagé. Dans un contexte de pénurie d'offres, ils ont fait face à un afflux excessif sur leur aire de stationnement, ce qui a créé des difficultés là même où on espérait les régler. Tension avec les habitants, problèmes de scolarisation, branchements sauvages pour l'eau et l'électricité, détériorations : c'est de toute évidence la mauvaise gestion collective de l'itinérance qui est surtout en cause.

Voyager, mais avec un port d'attache

Le second volet, celui de l'habitat, ne repose pour l'instant, comme on l'a vu à Arles, que sur la volonté locale, hors de tout financement adapté, sinon celui de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi Gayssot, votée le 13 décembre 2000 [6]), particulièrement en région parisienne. Pourtant, tous les schémas réalisés abordent la question des terrains familiaux et de l'habitat mixte. *« C'est un nouveau plan de lutte contre les exclusions, explique-t-on au ministère du logement. Dans une phase de transition, les voyageurs doivent pouvoir se sédentariser afin d'accéder aux droits, à l'école, aux soins. Ce n'est pas une sédentarisation où on ne bouge plus, mais plutôt un port d'attache, un point d'ancrage géographique où on sait pouvoir venir en cas de besoin. Avoir un habitat, ce n'est pas arrêter le voyage. »*

Architecte indépendant et concepteur de l'un des premiers projets de relogement réussi à Toulouse (Ramonville, 1989), M. Luc Monnin est plus radical : *« La sédentarité, c'est une réalité spatiale, mais pas sociale, affirme-t-il. C'est une réponse à une pathologie, à une situation psychologique de stress, d'hygiène déficiente, de mauvaises conditions de vie. Une fois soignée cette pathologie spécifique à l'état de précarité, et correctement relogés, les Tziganes retrouvent l'aptitude à se développer. L'enjeu de survie est dépassé, ils sont capables de revoyager plusieurs mois par an. »* Donc de maintenir, malgré la disparition progressive de certaines de leurs activités traditionnelles (ferraille, rempaillage, métiers liés à la cueillette), cette culture nomade qui allie « pluriactivité » et « saisonnalité ». Avec l'apparition de nouvelles activités, telles que ravalement de maisons, travaux de peinture, réparation d'outils chirurgicaux, d'appareils de manutention, etc.

Lire également :

- Vichy et la mémoire nomade
- Loi sur la sécurité intérieure

(1) Créée en 1996 par le photographe Mathieu Pernot, qui a publié plusieurs livres sur les roms d'Arles et sur le camp de Saliers, l'association a beaucoup aidé à la

Fondamentalement, reste que, contrairement à la conception républicaine de la citoyenneté, les nomades restent appréhendés comme une minorité dans l'Etat. Et que la France est l'un des seuls pays occidentaux à imposer aux itinérants des documents

sensibilisation aux problèmes des familles roms les plus démunies. Elle mène des actions dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'habitat.

(2) Créée en 1968, elle s'occupe notamment du relogement des tziganes, de l'aménagement et de la gestion des aires d'accueil, avec également des activités de formation, d'études et de conseil dans le domaine socioéducatif (2, rue de la République, 13001 Marseille).

(3) Votée définitivement le 13 février 2003, elle comporte un grand nombre d'atteintes aux libertés fondamentales, sous couvert de renforcer la sécurité intérieure et de juguler la montée de la délinquance.

(4) ANGVC, Arpomt, ARTNF, ASDT, Centre culturel gitan, Etudes tziganes, Les Français du voyage, ONAT, Regards, Unisat, Uravif.

(5) Pour la réalisation de ces schémas, qui déterminent les zones d'implantation des aires, qui peuvent être communales ou intercommunales, le gouvernement Jospin avait prévu une enveloppe de 1,7 milliard de francs sur quatre ans pour les subventions à l'investissement et a porté leur taux de 35 % à 70 % du coût des travaux. L'aide à la gestion des aires est de 1 660 euros par an et par place, soit environ 50 millions d'euros par an. Les communes ont deux ans pour réaliser les aires après la publication des schémas.

(6) Dont l'article 55 oblige les communes de plus de 50 000 habitants à construire des logements sociaux pour atteindre, d'ici à vingt ans, une proportion de 20 % de l'ensemble de leur habitat, faute de quoi elles seront mises à l'amende. Le gouvernement Raffarin a notamment remis en cause cette disposition.

(7) Apparu au début du XX^e siècle parmi les méthodistes noirs aux Etats-Unis, le pentecôtisme compte maintenant 150 millions de croyants, répandus dans tous les tiers-mondes. Sa spécificité doctrinale est de considérer comme actuels les

administratifs tels que le carnet et le livret de circulation, renouvelable tous les trois mois, et faisant état d'informations spécifiques, comme le teint de la peau ou le nom des parents. Une discrimination dans la discrimination qui, comme l'explique la sociologue Jacqueline Charlemagne, « crée des différences à l'intérieur même de cette population : ceux qui sont dans une extrême précarité (saisonniers, marchands ambulants) ont le carnet de circulation ; les autres, moins marginalisés (inscrits aux registres du commerce, salariés), bénéficient d'un livret ».

Circonstance aggravante : au moment même où un rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) révèle un état de faim et de pauvreté généralisé dans les minorités rom des futurs Etats membres de l'Union européenne, l'afflux de celles-ci contribue à déstabiliser, en France, un statut déjà fragile. Il fournit en outre, sur fond de clichés anciens, le prétexte à des amalgames dans lesquels ne se reconnaissent ni les voyageurs ni les sédentaires ou semi-sédentaires, tous de nationalité française depuis plusieurs générations. Et il nourrit d'autres conflits, ceux-là entre communautés, à un moment où il est important pour elles de se fédérer.

D'autant que le phénomène pentecôtiste (7), apparu dans les vingt dernières années, a profondément altéré les équilibres anciens. « L'association Vie et Lumière a un pouvoir énorme, concède M. José Brun. Elle est la seule à pouvoir réunir 70 000 personnes en un seul rassemblement. Sa force, au contraire de l'Eglise catholique, qui a "raté le train", c'est que tous les pasteurs sont des voyageurs. » Vie et Lumière en France ne compte pas moins de 1 300 pasteurs (dont aucun sédentaire), tous reconnus par la Fédération protestante de France. Sectaire pour les uns, mafieuse pour d'autres, cette polarisation comporte en tout cas un danger évident : celui du repli culturel et spirituel, là où l'ouverture est plus que jamais nécessaire.

Ainsi, même s'ils affectent parfois d'en encourager la fréquentation, les pasteurs se méfient de l'enseignement public - car il favorise trop, à leurs yeux, l'ouverture vers le monde extérieur. La plupart préfèrent que les populations de voyageurs dont ils ont pris la charge restent sous leur influence. Si une nouvelle génération, plus ouverte, apparaît, les pasteurs de l'ancienne génération restent souvent rétrogrades. Très jaloux de leurs coutumes, de leur culture, ils redoutent que les femmes et les jeunes filles acquièrent un peu d'autonomie en se scolarisant. On sait pourtant à quel point cette question de l'autonomisation des femmes est cruciale pour l'évolution du groupe tout entier.

D'un autre côté, des jeunes tziganes comme MM. Vincent Ritz et José Brun (31 ans), de l'association Regards, ou Mme Céline Larrivière, de l'association Les gens du voyage, associations composées intégralement de voyageurs, représentent un avenir encore incertain, mais bien réel. « Nous voulons manifester notre existence, apporter un regard différent, exprimer notre façon de voir, même si, parfois, notre propos est dérangeant. » Le reproche

le plus couramment fait à ces jeunes associations non subventionnées (« *ce qui est une garantie d'indépendance* ») est de ne pas être représentatives : « *Nous, on parle de légitimité, pas de représentativité, répliquent-elles. A nous de former des architectes et des cadres pour demain.* »

Ce qui ne les empêche pas, malgré les obstacles, de vouloir avancer ensemble, y compris avec Vie et Lumière. « *Il ne faut pas se laisser influencer par ceux qui voient d'un mauvais oeil l'émergence du protestantisme. L'idée est de garder l'essentiel de la culture, de préserver l'identité tout en sachant s'ouvrir au monde extérieur. Mettre les différences en veilleuse. Avancer ensemble, prendre en compte tous les métissages, fédérer tous les tziganes, qu'ils soient voyageurs, sédentaires et semi-sédentaires, qu'ils soient manouches, roms, gitans, yéniches, sintis, qu'ils habitent le nord ou le sud de la France, qu'ils soient catholiques, protestants évangélistes ou laïques. Sans méconnaître pour autant l'utilité des associations qui travaillent depuis longtemps "auprès" des voyageurs. Mais sans se priver non plus de remettre en cause leur néopaternalisme...* » Qui osera encore traiter les Tziganes de « *voleurs de poules* », sinon eux-mêmes, mais par dérision ?

CHANTAL AUBRY.

dons de l'Esprit saint - « parler en langues » (expression verbale apparemment incompréhensible qui se veut louange de Dieu), guérison, prophétie, exorcisme, etc. - tels qu'ils sont rapportés dans le récit de la Pentecôte des Actes des Apôtres.