SPECIALITE : **EDUCATION SPECIALISEE**

CDG 90
CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Assistant socio-éducatif territorial

Rédaction d'un rapport

Coefficient **1** – Durée : **3 heures**

SUJET

Assistant socio-éducatif au service « action sociale » de la commune de B., vous êtes chargé(e) par votre chef de service de présenter une note faisant le point sur la situation en matière d'accueil des gens du voyage. Votre travail servira de base à la réflexion des élus en vue de l'installation d'une aire d'accueil. Vous disposez à cet effet des documents suivants :

DOCUMENT 1	**8 pages**	« Les communes et l'accueil des gens du voyage. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage » *La Gazette des communes, 04/09/2000*
DOCUMENT 2	**4 pages**	« La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage» *La Gazette des communes, 14/08/2000*
DOCUMENT 3	**2 pages**	« Installer une aire d'accueil pour les nomades » *La Gazette des communes, 02/05/2000*
DOCUMENT 4	**1 page**	« Financement des aires d'accueil et de passage destinées aux gens du voyage » *La Gazette des communes, 24/01/2000*
DOCUMENT 5	**1 page**	« La Future loi : des contraintes plus strictes » *La Gazette des Communes, 02/05/2000*
DOCUMENT 6	**2 pages**	« l'accueil des tsiganes doit se faire de façon hiérarchisée et rapide » *La Gazette des Communes, 23/11/1999*

DOCUMENT 7	**1 page**	« L'aire d'accueil de Verrières le Buisson, aboutissement du schéma départemental de l'Essonne » *La Gazette des Communes*
DOCUMENT 8	**6 pages**	« Avis relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage » *Sénat*
DOCUMENT 9	**1 page**	« Une opération de sédentarisation exemplaire à Forbach » *La Gazette des Communes, 31/03/1997*
DOCUMENT 10	**2 pages**	« L'expulsion des gens du voyage déplace et amplifie le problème » *La Gazette des Communes, 03/05/1999*
DOCUMENT 11	**3 pages**	« Rapport relatif à l'accueil des gens du voyage » *Assemblée nationale*

Document 1

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

La loi du 5 juillet 2000 (1) réforme (et renforce) l'accueil des gens du voyage. Plus particulièrement, elle y adapte les pouvoirs de police du maire ainsi que le droit de l'urbanisme. Notons par exemple : - l'élaboration des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage ; - la possibilité préfectorale d'acquérir les terrains et de les aménager au nom et pour le compte des communes n'ayant pas rempli leurs obligations dans les deux ans suivant la publication du schéma départemental ; - les pouvoirs de police du maire quant aux interdictions de stationnement en dehors des aires prévues (intervention possible du TGI). L'ensemble de ces dispositions, comme un petit aperçu de leur historique législatif (ancienne loi Besson) et parlementaire, nous est présenté par Franck Zentner, chargé de cours de droit public à la faculté de droit de Reims. « La Gazette » a publié le texte officiel de cette loi dans son n° 31 du 14 août, p. 86.

L'accueil des gens du voyage (2) : nombre de communes sont préoccupées par la question (3). Le sujet est récurrent (4), sensible et bourré de préjugés (5). Il provoque la colère des riverains (6) et inévitablement des tensions avec les nomades.

Le maire est le premier interpellé, le premier concerné. On lui demande à chaque fois l'impossible, à savoir trouver une aire de stationnement qui satisfasse toutes les parties en présence. En effet, les nomades sont généralement hostiles à l'égard d'un terrain situé en périphérie et, parallèlement, la population locale ne souhaite pas les voir à proximité d'une zone résidentielle ou commerciale. L'équation n'est pas simple à résoudre. Mais faute d'emplacements adéquats, le stationnement sauvage est la règle. Ainsi, tous les jours, on compte près de 30 000 caravanes qui stationnent irrégulièrement en France provoquant par la même de multiples dégradations (7).

L'article 28 (8) de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 - issu d'un amendement parlementaire (9) - relative à la mise en œuvre du droit au logement avait prévu les conditions d'accueil spécifiques aux gens du voyage. Ainsi, chaque département devait être couvert par un schéma (10) d'accueil des gens du voyage et obligation était faite aux communes de plus de 5 000 habitants de prévoir les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur leur territoire et donc de réaliser les aires ad hoc (11). On distingue ainsi les terrains de passage où le stationnement ne doit pas dépasser le délai fixé par l'arrêté municipal, des terrains d'accueil qui sont conçus pour recevoir un nombre relativement important de caravanes et doivent être équipés en conséquence (12).

Dés la réalisation de terrains aménagés, « le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pourront, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal » (13).

Ce dispositif ne reposait cependant que sur la bonne volonté des communes, aucun délai pour la réalisation du schéma et aucune sanction n'ayant été prévus lorsque les communes ne remplissaient pas cette obligation légale.

Dix ans après la publication de la loi, le bilan est mince.

Quelques chiffres suffisent à résumer la situation : seuls 32 départements disposent d'un schéma approuvé conjointement par le préfet et le président du conseil général et 15 d'un schéma approuvé par le préfet seul ; moins d'un quart des 1 739 communes concernées a réalisé des aires d'accueil ; 10 000 places sont aujourd'hui disponibles alors que l'on évalue les besoins à 30 000 places environ.

L'évolution du cadre législatif est très vite apparue comme une nécessité. C'est dans cet esprit que le 6 novembre 1997, une proposition de loi - présentée par Jean-Paul Delevoye - relative aux conditions de stationnement des gens du voyage était votée par le Sénat (14). Ce texte, qui aurait alors pu servir de base à l'adaptation du droit du stationnement et du séjour des gens du voyage, ne fût toutefois jamais inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le gouvernement préférant élaborer un nouveau projet de loi.

Aprement discutée pendant près d'un an (15) et adoptée définitivement en application de l'article 45 alinéa 4 de la Constitution par l'Assemblée nationale, la loi du 5 juillet 2000 vise à « définir 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 également légitime des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés (16) ». Relativement court - 11 articles - mais riche de nouveautés, ce texte confère aux collectivités locales des responsabilités importantes en matière d'accueil des gens du voyage (I). En contrepartie de ces obligations, les communes disposent de moyens juridiques renforcés pour lutter contre les stationnements illicites (II).

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 99 avec l autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

I. Les responsabilités des communes en matière d'accueil des gens du voyage

Quelques années avant l'adoption de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, la jurisprudence a reconnu aux communes quelle que soit leur taille un devoir d'accueil des gens du voyage (A). En contraignant les communes de plus de 5 000 habitants à réaliser des aires d'accueil, l'article 28 de la loi Besson apportait une traduction juridique à ce principe (B). La loi du 5 juillet 2000 qui confirme cette obligation vient dans le même temps renforcer la participation des communes en matière d'accueil des gens du voyage (C).

A) Une obligation jurisprudentielle d'accueil quelle que soit la taille de la commune

Il résulte de l'arrêt Ville de Lille c/ Ackerman du Conseil d'Etat en date du 2 décembre 1983 (19) qu'« en limitant à 48 heures, sans possibilité de prolongation, autres que pour des raisons de santé exceptionnelles, le stationnement de ceux-ci sur le territoire de la commune et en l'interdisant hors des emplacements fixés par les arrêtés contestés qui ne permettent l'accès que d'un très petit nombre de véhicules et sont dépourvus des aménagements indispensables, notamment sur le plan sanitaire, le maire de Lille a excédé ses pouvoirs... ».

Cette jurisprudence (20) explicitée par une circulaire du 16 décembre 1986 (21) fait peser sur les maires deux ordres de contrainte.

D'une part, ils doivent accorder un temps de séjour minimal ne pouvant être inférieur à 48 heures (22) ni supérieur à 15 jours (23).

D'autre part, il leur appartient de fournir une aire d'accueil décente et respectueuse de la dignité de la personne humaine (24).

Cette dernière obligation se trouve par ailleurs renforcée par la décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 (25) qui déclare conforme à la constitution la loi relative à la diversité de l'habitat (26) et reconnaît comme objectif de valeur constitutionnelle la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent (27).

Le Conseil constitutionnel impose par là même aux communes une obligation de moyens, à savoir aménager dans leurs communes des aires d'accueil salubres qui doivent satisfaire aux règles d'hygiène, aux conditions de scolarisation des enfants, aux conditions d'exercice des activités économiques, etc. (28) Il s'agit par exemple de prévoir un point d'eau potable (29), une collecte des ordures ménagères, des possibilités de branchements au réseau EDF, d'être à proximité des commerces, des écoles (30)

Ainsi, à défaut de disposer d'une aire aménagée, chaque maire est tenu de désigner un terrain de passage convenant au séjour temporaire des gens du voyage et ce, quels que soient la taille de la commune et le taux de fréquentation par les gens du voyage.

B) Une contrainte légale pour les communes de plus de 5 000 habitants : l'article 28 de la loi du 31 mai 1990

Le deuxième alinéa de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 dispose que « toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet ». En vertu 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 1er ».

La fixation de ce seuil minimum de 5 000 habitants ne signifie pas que les communes de taille inférieure sont exonérées de toute responsabilité en la matière. Ces dernières restent en effet assujetties à la jurisprudence du Conseil d'Etat et le deuxième alinéa de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 ne vient que s'y superposer (31) en imposant une obligation légale pour les communes de plus de 5 000 habitants. Pour ces collectivités, la circulaire du 16 octobre 1991 précise qu'« une commune qui désignerait des terrains de passage ou de séjour sans rapport avec la fréquentation habituellement constatée ou dépourvue d'équipement spécial ne satisferait pas à son obligation légale » (32).

Le bilan dressé à l'occasion de la discussion parlementaire dix ans après la publication de la loi de 1990 est, nous l'avons déjà évoqué, décevant. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer les retards pris dans la publication des schémas et la réalisation d'aires d'accueil. Vient d'abord un facteur conjoncturel, à savoir les élections municipales de 1995, auquel s'ajoutent des facteurs structurels comme l'interférence avec les contrats de ville ou encore l'articulation du schéma d'accueil avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, certains départements ayant fait du schéma un volet du plan ; outre l'absence de délai et de sanction en cas de carence de la commune, la pénurie foncière ainsi que l'insuffisance des crédits de l'Etat peuvent également faire figure d'explications. Les difficultés rencontrées dans la mise en application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 ne sont pas étrangères au renforcement des obligations pesant sur les communes.

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 90 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

C) Vers un renforcement des devoirs des communes au regard de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000

L'article premier I de la loi marque clairement la volonté de traduire juridiquement la jurisprudence Ville de Lille en disposant que « les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ».

Cet article introduit la notion juridique de « résidence mobile » - « habitat traditionnel » des gens du voyage - qui doit permettre de définir d'une part, la population concernée, et d'autre part, le champ d'application de l'obligation pesant sur les communes et les pouvoirs de police du maire. En effet, aux termes de l'article 9 de la loi, le maire peut, dès lors qu'il a rempli les obligations qui lui incombaient en application de l'article 2 de la loi - c'est-à-dire mis à disposition des gens du voyage au moins une aire d'accueil -, interdire en dehors des aires aménagées le stationnement sur le reste du territoire communal des « résidences mobiles ». En outre, la loi prévoit une procédure d'expulsion accélérée à l'égard de ces résidences mobiles et à l' **exclusion** de tout autre véhicule (34).

Alors que la notion de caravane est reconnue par le droit de l'urbanisme (35), celle de résidence mobile ne fait l'objet d'aucune définition précise. Que comprend-elle exactement ? L'Assemblée nationale ayant préféré s'abstenir de tout effort de définition - s'en remettant au pouvoir réglementaire et à la jurisprudence -, le Sénat avait précisé en première lecture que « la résidence mobile est constituée des caravanes affectées à l'habitat permanent de leurs occupants ou de tout autre abri mobile ayant la même destination » (36). Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, devait indiquer devant l'Assemblée nationale en deuxième lecture que « la résidence mobile doit s'entendre comme tout véhicule ou élément de véhicule constituant le domicile permanent de ses occupants et conservant des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou d'être déplacé par simple traction ». Ne sont visés ici que les caravanes et les camping-cars et semblent donc exclus de cette définition les résidences mobiles de loisirs, les mobiles homes posés sur les plots de fondation et les habitations légères de loisirs.

Cette définition, reprise par le Sénat ne figure finalement pas dans la loi. La raison est simple : en effet, l'article 91 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains complète l'article L 443-1 du Code de l'urbanisme par un alinéa précisant qu'« un décret en Conseil d'Etat définit la résidence mobile de loisirs, l'habitation légère de loisirs et la caravane ainsi que les conditions dans lesquelles elles peuvent être installées ou implantées » (37). Dès lors, pour l'Assemblée, toute confusion entre résidence mobile constituant l'habitat traditionnel des gens du voyage et résidence mobile de loisirs devrait être écartée. On peut toutefois regretter sur le plan pratique, et compte tenu des ses implications juridiques, qu'une telle définition ne figure pas expressément dans le texte.

La loi (38) privilégie une approche décentralisée en favorisant, « au vu d'une évaluation préalable (39) des besoins 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 », la création de schémas départementaux (40) d'accueil des gens du voyage. Ce schéma prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où elles doivent être réalisées. Y figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants (41). La présence de ces communes tient à la volonté du législateur et du gouvernement d'avoir la garantie, lorsqu'une solution intercommunale n'aura pu être esquissée, qu'elles contribueront à l'accueil des nomades.

Il est important de souligner qu'une annexe au schéma recensant les documents d'urbanisme délivrés sur le fondement de l'article L 443-3 du Code de l'urbanisme (42) doit également faire état des « terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers ».

Cette disposition est plus lourde de conséquences qu'elle n'y paraît. En effet, alors que le Code du travail n'impose aucune obligation de la sorte aux employeurs, la loi du 5 juillet 2000 les contraint à mettre à disposition des gens du voyage, travailleurs saisonniers, des terrains d'accueil. Cette précision souhaitée par bon nombre d'élus de communes viticoles qui se retrouvent tous les ans, à la même époque, confrontés au stationnement sauvage ne sera pas sans poser de réelles difficultés d'application, compte tenu, d'une part, que ces populations s'installent avant même d'avoir la certitude d'obtenir un travail et que, d'autre part, faute d'emplacements conformes, les employeurs seront certainement conduits à ne pas faire appel à cette main-d'œuvre bon marché.

Tout en définissant la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui fréquentent les aires d'accueil, ce schéma précise la destination des aires permanentes et leur capacité. Par ailleurs, il détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et prévoit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ceux-ci.

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 90 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

La procédure d'élaboration (43) du schéma fait intervenir conjointement le préfet de département et le président du conseil général. Préalablement à son approbation - également conjointe - qui doit intervenir dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi, le schéma doit recevoir les avis (44) des communes concernées et d'une commission consultative (45). Passé ce délai, il est approuvé seul par le représentant de l'Etat. Une telle mesure (46) - dissuasive - devrait être en mesure de permettre une publication rapide de ces documents à caractère normatif (47). Les schémas adoptés avant l'entrée en application de la présente loi devront faire l'objet d'un nouvel examen dans les conditions et délai précédemment cités.
En vue d'assurer une cohérence régionale, il est prévu que le préfet de région coordonne au travers d'une commission constituée des préfets de département, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, les travaux d'élaboration des schémas départementaux (48). Si l'on désire dépasser ce cadre et privilégier une coordination interdépartementale avec les documents des départements limitrophes mais appartenant à des régions différentes (49), il appartiendra aux conseils généraux de développer sur le fondement des articles L 5411-1 et L 5411-2 un partenariat.
Dans un délai de deux ans (50) suivant la publication du schéma, les communes (51) qui y figurent sont tenues de participer à sa mise en œuvre en créant, aménageant et entretenant une ou plusieurs aires d'accueil. A défaut d'un transfert de compétence à un EPCI (52), elles peuvent contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil, dans le cadre de conventions intercommunales.
La gestion d'une aire d'accueil peut relever directement de la commune ou de l'EPCI ou être confiée par convention à une personne morale de droit public ou de droit privé. Toutes ces dépenses (53) sont obligatoires et peuvent, en conséquence, être inscrites d'office au budget de la commune ou de l'EPCI selon la procédure de l'article L 1612-15 du CGCT.
Grande nouveauté de cette loi, la possibilité pour le préfet, après mise en demeure restée sans effet (54), de se substituer à la commune ou à l'EPCI qui n'a pas rempli les obligations que lui impose le schéma, en acquérant les terrains nécessaires, en réalisant les travaux d'aménagement et en gérant les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI défaillant (55).
Le préfet détient ici un large pouvoir d'appréciation qu'il utilisera en fonction des circonstances locales et des difficultés rencontrées par les communes ou leurs groupements dans la mise en œuvre du schéma.
Afin d'aider les collectivités concernées à assumer ces nouvelles responsabilités, sont dorénavant prévues (56) des aides à l'investissement (57) et au fonctionnement (58). Ainsi, la participation des communes à l'investissement passe de 65 % à 30 %, l'Etat prenant en charge - dans la limite d'un plafond (59) fixé par décret - 70 % des dépenses engagées dans le délai de deux ans imposé, les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires prévues (60). Afin de favoriser la création de terrains d'accueil et de passage, cette mesure est applicable depuis la réunion du comité interministériel des villes du 2 septembre 1999 (61).
Ce dispositif qui repose sur le volontariat n'est, par contre, pas applicable aux communes ou à leurs groupements qui devraient connaître le pouvoir de substitution du préfet (62). La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent également accorder des subventions complémentaires.
En fonction de ces différentes subventions, l'opération peut in fine, dans le meilleur des cas, se résumer pour une commune à la fourniture du terrain.
S'agissant des dépenses de fonctionnement induites de la gestion de ces aires par les communes et les EPCI (63), l'Etat en prend en charge une partie sous la forme d'une aide forfaitaire (64). Par conventions, le département peut être amené à contribuer aux dépenses de fonctionnement (65) des aires d'accueil prévues au schéma.
Enfin, l'article 7 (66) de la loi prévoit de majorer la population prise en compte dans le calcul de la DGF d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil (67). Par un mécanisme quelque peu complexe, cette majoration de population est portée à deux habitants (68) pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine (69) ou à la fraction bourgs centre de la dotation de solidarité rurale (70).

Corollaire de ces obligations, les communes voient leurs moyens juridiques renforcés pour lutter contre les occupations illégales.

II. Les moyens juridiques à la disposition des communes pour réglementer le stationnement et le séjour des gens du voyage et lutter contre les occupations illégales

Afin de réglementer les conditions de stationnement et de séjour des **gens** du **voyage** sur sa commune, le maire dispose, sous le contrôle du représentant de l'Etat, de ses pouvoirs de police (A). Le Code de l'urbanisme lui accorde également en matière de camping et de caravaning quelques

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 59 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

possibilités d'actions (B). La loi du 5 juillet 2000 vient accentuer ses pouvoirs afin de lutter contre les occupations illégales en instaurant une procédure d'expulsion accélérée (C).

A) Les pouvoirs de police en matière de stationnement et de séjour des gens du voyage

La police administrative qui se définit comme « une forme d'action de l'administration qui consiste à réglementer l'activité des particuliers (72) » a pour but d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.
En vertu des pouvoirs qu'il tire des articles L 2212-2, 2° et 3° et L 2213-2, 2° du CGCT, le maire dispose de la capacité de réglementer les conditions de stationnement et de séjour des **gens** du **voyage** (73). Ce sont, rappelons-le, des pouvoirs propres (74) qu'il exerce au nom de la commune (75) et sans intervention du conseil municipal (76).
Son inaction à faire usage de ses pouvoirs de police peut constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la commune (77). En cas de carence du maire et après mise en demeure restée sans résultat (78), le préfet peut alors faire usage de son pouvoir de substitution afin d'assurer le maintien du bon ordre (79). D'autre part, en vertu de l'article L 2215-1, 2° du CGCT, le représentant de l'Etat peut par arrêté motivé et sans mise en demeure exercer dans deux ou plusieurs communes ses pouvoirs de police en cas d'atteinte à la tranquillité ou au bon ordre. Signalons par ailleurs que dans les communes où la police est étatisée (80), et sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage, le pouvoir de répression des atteintes à la tranquillité publique appartient au préfet (81). En outre, lorsque de grands rassemblements se produisent occasionnellement, le préfet a la charge du bon ordre (82). Ajoutons enfin que dans les départements des Hauts-de-seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le préfet dispose des pouvoirs de police de la voie publique sur les routes à grande circulation.
Les mesures de police pouvant être ainsi prises ne doivent toutefois pas aboutir à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant une durée minimale qui leur est nécessaire (83). Sous peine de censure par le juge administratif, l'autorité de police ne peut donc prendre un arrêté d'interdiction générale et absolue du stationnement des **gens** du **voyage** (84). Cependant, en fonction des circonstances locales (taille de la commune, existence d'un terrain d'accueil par exemple) le maire peut limiter la durée du stationnement sur le terrain de passage ainsi que sur le territoire communal et prononcer une limitation inférieure à 48 heures en cas de trouble grave à l'ordre public.
Il résulte de l'article 9 de la nouvelle loi qu'à partir du moment où une commune a, conformément à l'article 2 de la loi, mis à la disposition des **gens** du **voyage** une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues (85), le maire ou, pour Paris, le préfet de police (86), peut, par arrêté interdire en dehors des aires aménagées le stationnement des résidences mobiles sur le reste du territoire communal. Les communes non inscrites au schéma mais dotées d'une aire d'accueil ainsi que celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'un tel site, bénéficient également de cette faculté.
Sur le plan répressif, l'inobservation des arrêtés de police en matière de stationnement des caravanes entraîne une contravention de première classe prévue par l'article R 610-5 du CP et une amende de 75 F, ce qui se révèle finalement peu dissuasif.

B) Les dispositions du Code de l'urbanisme relatives au caravanage et la prise en compte de l'accueil des gens du voyage dans les documents d'urbanisme

Parallèlement à ses pouvoirs de police, le maire dispose de certains articles du Code de l'urbanisme (88) lui permettant de réglementer le caravanage (89). Ainsi, l'article R 443-4 du Code de l'urbanisme prévoit que « tout stationnement pendant plus de trois mois par an consécutifs ou non d'une caravane est subordonné à l'obtention par le propriétaire du terrain sur lequel elle est installée (...) d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente ». Pour les caravanes qui constituent un habitat permanent, l'autorisation (90), délivrée par le maire ou le préfet selon que la commune est dotée d'un POS approuvé, n'est exigée que si le stationnement est continu.
S'agissant d'un terrain qui comporte plus de six caravanes stationnant de façon individuelle, le propriétaire du terrain ou la personne qui en a la jouissance, doit avoir obtenu l'autorisation de l'aménagement conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme (91).
Le camping et le stationnement peuvent être interdits en dehors des terrains aménagés, après avis de la commission départementale d'action touristique, par arrêté du maire ou du préfet pour les communes sans POS approuvé.
L'interdiction n'est alors possible que dans les cas énumérés par l'article R 443-10 du Code de l'urbanisme, à savoir, par exemple, l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques,

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 95 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

l'atteinte aux paysages naturels et urbains, l'atteinte à la conservation des milieux naturels, de la faune ou de la flore, etc.
Rappelons enfin que le camping et le stationnement des caravanes dans des zones telles que les rivages de la mer, les sites classés, les zones de protection du patrimoine architectural ou urbain ou des monuments naturels sont interdits (92).
Le non-respect des règles d'urbanisme est pénalement sanctionné. Ainsi selon l'article L 480-4 du Code de l'urbanisme, l'utilisation des sols en méconnaissance de la réglementation entraîne une amende comprise entre 8 000 francs et 2 millions de francs. En cas de récidive, un emprisonnement de un à six mois peut être prononcé.
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**.
La loi du 5 juillet 2000 complète ainsi l'article L 121-10 en prévoyant que, dorénavant, les documents d'urbanisme - qu'il s'agisse de schémas directeurs, de schémas de secteur ou de POS (93) - doivent répondre à la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat des **gens** du **voyage**.
Jusqu'à présent, aucune disposition de la sorte ne figurait dans le Code de l'urbanisme et seules quelques circulaires (94) étaient venues préciser que le POS devait, de préférence, organiser l'accueil des **gens** du **voyage**. La jurisprudence du Conseil d'Etat n'était également pas très claire sur la question. En effet, alors qu'un arrêt du Conseil d'Etat en date du 25 mars 1988 (95) avait favorisé la création d'aires d'accueil en considérant qu'un emplacement réservé pouvait être prévu dans le POS, il résultait d'un arrêt du 12 décembre 1997 (96) que « si l'obligation qui résulte des dispositions de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 (...) doit conduire le maire d'une commune de plus de 5 000 habitants, le cas échéant en accord avec les maires des communes concernées, à prendre les mesures appropriées pour réserver des terrains aménagés destinés aux **gens** du **voyage**, de telles dispositions, qui n'ont pas le caractère de dispositions d'une loi d'aménagement et d'urbanisme, au sens de l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme, n'impliquent pas que les POS doivent nécessairement prévoir lors de leur élaboration, de leur modification ou de leur révision, des terrains réservés aux fins susmentionnées ». La loi apporte ainsi des précisions importantes.
Afin de favoriser l'aménagement d'aires d'accueil hors des espaces urbanisés, l'article L 111-1-2 du Code de l'urbanisme qui pose le principe général de constructibilité limitée du sol en dehors d'un document local de planification urbaine autorise désormais en l'absence de POS opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, en dehors des parties urbanisées de la commune, les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des **gens** du **voyage**.
Dans le souci de répondre à des besoins de sédentarisation croissants, il est par ailleurs inséré un article L 443-3 qui vise à aligner les règles d'autorisation d'aménagement de terrains familiaux sur lesquels les caravanes pourront stationner durablement avec celles définies pour les terrains de camping. L'autorisation d'aménagement ne sera délivrée que pour l'aménagement dans des zones constructibles de terrains bâtis ou non bâtis en vue de l'installation de « caravanes » constituant « l'habitat permanent » de leurs utilisateurs.
Il est intéressant ici de souligner qu'il n'est plus fait expressément référence à la notion de « résidence mobile ». Cela signifie-t-il que ces dispositions ne sont donc pas uniquement applicables aux **gens** du **voyage** ?
En raison des problèmes liés à la verbalisation et au paiement des amendes, la répression s'avère insuffisante. Aussi existe-t-il des procédures judiciaires pour prononcer l'expulsion des **gens** du **voyage** (97). Mais elles s'avèrent lourdes à mettre en œuvre et s'accompagnent de délais souvent incompatibles avec l'urgence de la situation (98). Prenant acte de ces difficultés, la loi du 5 juillet 2000 renforce les pouvoirs du maire en matière d'expulsion des **gens** du **voyage** pour les communes ayant satisfait à leurs obligations.

C) Un accroissement des pouvoirs du maire en matière d'expulsion des gens du voyage pour les communes ayant satisfait à leurs obligations

Dans un souci d'une bonne administration de la justice (99), l'Assemblée nationale a souhaité (100) simplifier les voies de recours ouvertes aux maires en matière d'expulsion des **gens** du **voyage** en unifiant le contentieux au profit du seul juge civil, y compris pour les occupations sans titre du domaine public.
Il ressort ainsi de l'article 9 de la loi qu'à partir du moment où les communes ont satisfait à leurs obligations en application de l'article 2 de la loi, ou qu'elles ont réalisé une aire d'accueil sans y être obligées, leurs maires peuvent mettre en œuvre des procédures rapides en vue d'obtenir l'expulsion des **gens** du **voyage** (101).

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 93 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

Dès lors que le maire a pris un arrêté interdisant le stationnement en dehors des aires prévues à cet effet, il peut, en cas de violation de cette mesure de police, par voie d'assignation délivrée aux occupants (102) saisir le président du TGI aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée. L'autorité administrative ne peut en effet assurer directement l'application de sa décision par la force publique en dehors d'une décision de justice le prescrivant ou si l'urgence (103) et la gravité du danger constaté le rendaient absolument indispensable (104) ou encore si la loi le prévoit expressément (105).
En dehors de ces circonstances, le recours à l'exécution forcée de surcroît à l'égard d'une caravane qui fait l'objet d'une protection juridique (106) particulière et dont la violation (107) peut être considérée comme une voie de fait si les éléments constitutifs de cette notion sont réunis (108), serait irrégulier et susceptible d'engager la responsabilité administrative.
Il ne semble pas inopportun d'évoquer ces quelques principes au regard des mesures que le Sénat avait adoptées en première lecture. En effet, en ce qui concerne par exemple le stationnement sur le domaine public de l'Etat (109), les sénateurs entendaient conférer au préfet, au mépris des règles précédemment rappelées, un pouvoir de prononcer sans jugement l'expulsion des **gens** du **voyage** occupant sans titre le domaine public relevant de l'Etat.
Il avait été prévu, en outre, que le maire puisse demander au préfet d'expulser les **gens** du **voyage** et qu'en l'absence de réponse du représentant de l'Etat ou en cas de demande d'expulsion illégale, la responsabilité civile ou pénale du maire ne pourrait être recherchée et serait automatiquement transférée au seul représentant de l'Etat alors même qu'il n'aurait commis aucune faute personnelle. En pareille hypothèse, la responsabilité du maire ayant commis une voie de fait n'aurait donc pu être recherchée, sous le prétexte qu'il aurait simplement enjoint au préfet de procéder à une expulsion en dehors de toute procédure juridictionnelle.
Ces dispositions qui trouvent leur raison d'être dans la volonté légitime du Sénat d'accroître les pouvoirs des maires et de leur apporter des solutions aux difficultés liées à l'expulsion des **gens** du **voyage**, il va de soi, n'ont pas été reprises par les députés (110).
Si le terrain appartient à un propriétaire privé, le maire ne peut agir que si le stationnement porte atteinte aux principes de salubrité, de sécurité, de tranquillité publiques (111). Il n'est, dans ce cas, plus nécessaire de recourir à une mise en demeure du propriétaire ou d'avoir obtenu son accord exprès.
Le juge peut prescrire aux occupants, sous astreinte (112), de rejoindre l'aire d'accueil aménagée, à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction, l'objectif étant d'éviter la répétition des stationnements sauvages et donc des procédures. Il statue en la forme des référés et sa décision est exécutoire à titre provisoire (113). En cas de nécessité, il peut ordonner que l'expulsion aura lieu au seul vu de la minute, procédure (114) qui évite la notification à l'intéressé et la rend applicable plus rapidement. Il peut également faire application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du NCPC qui prévoit une procédure dite d'heure à heure garantissant la célérité de la procédure (115).
Cette procédure qui est susceptible de permettre la délivrance d'une ordonnance de référé le jour même de la demande est également applicable, sur proposition du Sénat (116), lorsque l'occupation d'un terrain privé destiné à un usage économique « est de nature à entraver ladite activité (117) ». Dans ce cas, la saisine du président du TGI revient au propriétaire ou au titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain (118).
Préalablement à l'introduction d'une telle action, on ne peut que conseiller aux maires, dans un souci de gain de temps, de vérifier qu'ils ont rempli les obligations nécessaires pour bénéficier de cette procédure et qualifié correctement les individus et les véhicules en cause. En effet, s'il s'avère que les véhicules stationnant irrégulièrement sur le domaine public ne sont pas des résidences mobiles au sens de l'article 1er de la loi, le juge judiciaire ne pourra que se déclarer incompétent. L'occupation illicite du domaine public devra alors être recherchée devant le juge administratif.
Il est important, par ailleurs, de souligner qu'une commune qui mettrait à disposition un terrain aménagé sommairement, non satisfaisant eu égard aux règles basiques d'hygiène et de confort, ou qui, plus simplement, ne remplirait pas ses obligations ne pourra pas bénéficier de cette procédure d'expulsion rapide. Elle devra dès lors se résoudre à appliquer les règles générales de répartition de compétences entre les ordres de juridiction en la matière, c'est-à-dire saisir le tribunal de grande instance si le terrain constitue une dépendance du domaine privé d'une collectivité publique ; saisir le tribunal de police s'il est situé sur le domaine public routier (119) ou bien le juge administratif s'il s'agit de prononcer l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public non routier comme un stade municipal (120). En cas d'urgence, l'expulsion pourra être prononcée par procédure du référé devant la juridiction compétente au principal.
La loi prend ainsi acte des difficultés rencontrées en matière de stationnement et de séjour des **gens** du **voyage** en prévoyant un ensemble de mesures incitatives et coercitives. Elle conditionne le recours à

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 59 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

une procédure d'expulsion rapide à la réalisation d'aires aménagées et à la présence des **gens** du **voyage** dont l'habitat traditionnel est composé de résidences mobiles.
Il s'agit donc essentiellement d'encourager les maires confrontés au problème du stationnement des **gens** du **voyage** à se doter rapidement d'une aire d'accueil correspondant aux prescriptions du schéma départemental, voire à y participer financièrement dans le cadre d'un regroupement de communes.
S'il constitue une avancée certaine, ce texte n'a toutefois pas vocation à résoudre l'ensemble des problèmes liés au stationnement des **gens** du **voyage**, nombre d'entre eux pouvant être traités par exemple par le biais de la Commission nationale consultative des **gens** du **voyage** (121).
Franck Zentner, doctorant en droit public ATER à l'UFR Droit et Science politique de Reims

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 93 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

document 2

Accueil des gens du voyage

[...]

Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des **gens** du **voyage** NOR : EQUX9900036L, publiée au JO n° 155 du 6 juillet 2000, page 10189.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré, L'Assemblée nationale a adopté ; Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er

I. - Les communes participent à l'accueil des personnes dites **gens** du **voyage** et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

II. - Dans chaque département, 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, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux **gens** du **voyage** qui les fréquentent.

Le schéma départemental détermine 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 recense les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du Code de l'urbanisme. Elle recense également les terrains devant être mis à la disposition des **gens** du **voyage** par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers.

III. - Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département. Il fait l'objet d'une publication.

Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

IV. - Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des **gens** du **voyage** et des associations intervenant auprès des **gens** du **voyage**, est associée à l'élaboration et à la mise en oeuvre du schéma. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général ou par leurs représentants.

La commission consultative établit chaque année un bilan d'application du schéma. Elle peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.

V. - Le représentant de l'Etat dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux. Il s'assure de la cohérence de leur contenu et de leurs dates de publication. Il réunit à cet effet une commission constituée des représentants de l'Etat dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants.

Article 2

I. - Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1er sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en oeuvre. Elles le font en mettant à la disposition des **gens** du **voyage** une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en oeuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.

II. - Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne publique ou privée.

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 99 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

Article 3

I. - Si, à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental et après mise en demeure par le préfet restée sans effet dans les trois mois suivants, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant.

Les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les communes ou les établissements publics qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges. Les communes ou les établissements publics deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements.

II. - Le 31o de l'article L. 2321-2 du Code général des collectivités territoriales est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« 31o Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des **gens** du **voyage** ;

« 32o L'acquittement des dettes exigibles. »

Article 4

L'Etat prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires prévues au premier alinéa du II de l'article 1er, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans le délai fixé à l'article 2, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires pour la réalisation de ces aires d'accueil.

Article 5

I. - Dans l'intitulé du livre VIII du Code de la sécurité sociale et du titre V de ce livre, les mots : « Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées » sont remplacés par les mots : « Aides aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des **gens** du **voyage** ».

II. - Avant le premier alinéa de l'article L. 851-1 du même code, il est inséré un « I ».

III. - L'article L. 851-1 du même code est complété par un II ainsi rédigé :

« II. - Une aide forfaitaire est versée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de **gens** du **voyage**. Elle est également versée aux personnes morales qui gèrent une aire en application d'une convention prévue au II de l'article 2 de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des **gens** du **voyage**.

« Une convention passée avec l'Etat fixe, compte tenu de la capacité effective des aires d'accueil, le montant prévisionnel de l'aide versée annuellement à ces gestionnaires. Cette convention détermine les modalités de calcul du droit d'usage perçu par les gestionnaires des aires d'accueil et définit les conditions de leur gardiennage. »

IV. - A l'article L. 851-2 du même code, les mots : « L'aide est liquidée et versée » sont remplacés par les mots : « Les aides sont liquidées et versées ».

V. - A l'article L. 851-3 du même code, les mots : « Le financement de l'aide » sont remplacés par les mots : « Le financement des aides ».

Article 6

I. - Les modalités de mise en oeuvre des actions de caractère social mentionnées au II de l'article 1er, dont le financement incombe à l'Etat, au département et, le cas échéant, aux organismes sociaux concernés, dans le cadre de leurs compétences respectives, sont fixées par des conventions passées entre ces personnes morales et les gestionnaires des aires d'accueil prévues par le schéma départemental.

II. - Des conventions passées entre le gestionnaire d'une aire d'accueil et le département déterminent les conditions dans lesquelles celui-ci participe aux dépenses de frais de fonctionnement des aires d'accueil prévues au schéma départemental, sans que cette participation puisse excéder le quart des dépenses correspondantes.

Article 7

Le deuxième alinéa de l'article L. 2334-2 du Code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 90 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

« Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des **gens** du **voyage** satisfaisant aux conditions de la convention de l'article L. 851-1 du Code de la sécurité sociale et aux normes techniques en vigueur, fixées par un décret en Conseil d'Etat. La majoration de population est portée à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 2334-15 ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale prévue à l'article L. 2334-21. »

Article 8

Le Code de l'urbanisme est ainsi modifié :
1o. Au 2o de l'article L. 111-1-2, après les mots : « Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, », sont insérés les mots : « à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des **gens** du **voyage**, » ;
2o. Au premier alinéa de l'article L. 121-10, après les mots : « la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat », sont ajoutés les mots : «, y compris ceux des **gens** du **voyage** » ;
3o. Le chapitre III du titre IV du livre IV est complété par un article L. 443-3 ainsi rédigé :
« Art. L. 443-3. - Dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.
L'autorisation d'aménagement est délivrée dans les formes, conditions et délais définis par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L. 443-1. »

Article 9

I. - Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, 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 mentionnées à l'article 1er. 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.
II. - En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, y compris sur le domaine public, 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 aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.
Sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune, le maire ne peut agir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.
Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée en application de la présente loi à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction.
Le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau Code de procédure civile.
III. - Les dispositions du I et du II ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi :
1o. Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;
2o. Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du Code de l'urbanisme ;
3o. Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code.
IV. - En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau Code de procédure civile.

Article 10

I. - Les schémas départementaux établis en application de l'article 28 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, publiés antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, font l'objet d'un nouvel examen dans les conditions et délais prévus à l'article 1er ci-dessus.

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 59 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

II. - L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 précitée est abrogé. Toutefois, dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé dans les conditions définies à l'article 1er ci-dessus, les deux derniers alinéas de cet article restent en vigueur.

Article 11

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente loi.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 93 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

Document 3 :

Installer une aire d'accueil pour les nomades

Accepter le stationnement sauvage des **gens** du **voyage** coûte souvent plus cher que d'aménager une aire d'accueil. Encore faut-il ne pas improviser. La future loi contraint davantage les communes mais renforce les aides financières.

1 Où implanter une aire de stationnement ?

Le respect des règles élémentaires d'hygiène et de sécurité conduit à ne pas choisir un terrain situé près d'une décharge publique, d'une station d'épuration, d'une voie ferrée, d'un aéroport, d'une carrière désaffectée ou d'une zone inondable. L'aire d'accueil ne doit pas être trop excentrée d'une zone urbaine et de ses équipements, en tenant compte du fait que le mode de vie des nomades n'est pas toujours bien accepté par la population. L'information de celle-ci, la visite d'installations existantes et le traitement paysager de l'aire de stationnement favorisent l'acceptation d'un nouveau voisinage.

En matière de voirie, il est nécessaire que le terrain soit accessible par des voies de circulation suffisamment larges (au moins 5 m) pour faciliter le croisement des caravanes, avec des aires de retournement de 10 m de large, compte tenu de la longueur des véhicules.

Vis-à-vis des règles d'urbanisme, le plan d'occupation des sols (POS) - quand il existe - doit organiser l'accueil des **gens** du **voyage** en facilitant la mise en place du schéma départemental d'accueil (circulaire du 16 mars 1992). En principe, toutes les zones du plan d'occupation des sols sont autorisées. En fait, les zones U et NA, centrales, ont des prix de terrains élevés, les zones NC et ND, moins chères, sont souvent inconstructibles pour cause de protection des richesses naturelles et contre les pollutions et nuisances. Les communes ayant un plan d'occupation des sols peuvent exercer leur droit de préemption urbain (DPU) pour créer une aire d'accueil dans le cadre d'une politique de l'habitat ou de la réalisation d'un équipement collectif.

2 Les aménagements à prévoir

La taille d'une aire d'accueil doit être proportionnée aux besoins. Le terrain doit être viabilisé (voirie, eau potable, électricité, évacuation des eaux pluviales et usées, en conformité avec la réglementation sanitaire) et protégé par un revêtement carrossable (enrobé, béton). Il doit être clôturé pour éviter le stationnement sauvage sur les propriétés riveraines.

Il faut prévoir de 100 à 120 m2 par emplacement de caravane et au moins 1500 m2 pour les bâtiments d'accueil et de gestion, sanitaires, voies intérieures de 10 m de large Les différents emplacements doivent être marqués au sol et divisés en plusieurs zones pour rendre l'utilisateur responsable de l'entretien de son espace et réduire les sources de conflits possibles entre les différents groupes (Manouches, Roms, Gitans, Yéniches) des **gens** du **voyage**. Il est nécessaire d'installer un point d'eau potable (avec évacuation) par groupe d'emplacements, un étendage pour le linge, des conteneurs pour les ordures ménagères et les encombrants, ainsi que plusieurs lampadaires d'éclairage public.

Les bâtiments à édifier comprennent un local d'accueil, un logement pour le gardien, un bureau pour la permanence sociale, un local pour la protection maternelle et infantile (PMI) et une salle d'activités. Rappelons, en effet, que les activités des **gens** du **voyage** (étamage, rempaillage, matelasserie) doivent pouvoir être pratiquées sur l'aire d'accueil. L'ensemble est complété par un bloc sanitaire hommes-femmes (quatre W.-C. et deux douches pour vingt-cinq emplacements), et un local technique pour la maintenance.

3 Le financement

Le coût moyen d'un emplacement se situe autour de 150 000 francs, mais il varie en fonction de la localisation du terrain, du besoin ou non de terrassement, de la proximité ou non des VRD. L'Etat, les collectivités locales et les organismes sociaux participent, à des hauteurs diverses, au financement de l'opération. La subvention de l'Etat se monte maintenant à 70 % de l'investissement total hors taxes, avec un plafond de 70000 francs par emplacement, à condition que l'aire d'accueil soit aménagée, gérée et surveillée. Celles du conseil régional et du conseil général se situent le plus souvent chacune entre 10 et 30 % de la dépense totale hors taxes, après accord préalable. De leur côté, le Fonds d'action sociale peut financer à hauteur de 10000 à 14000 francs par emplacement (sur avis de la Ddass), et la caisse

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 59 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

d'allocations familiales participer, sur accord préalable. Dans les deux cas, le financement est obtenu sous réserve de locaux adaptés.
Si le montage financier est correctement réalisé, l'essentiel de l'investissement communal peut être constitué par l'apport du terrain, à condition qu'il soit évalué par les Domaines et intégré dans le montant de l'opération.

4 Faire fonctionner une aire d'accueil

Quelle soit municipale ou déléguée à une association conventionnée, la gestion d'une aire d'accueil ne s'improvise pas. Elle doit être réalisée 24 heures/24, toute l'année, par un personnel compétent, formé à la gestion et à la vie particulière des **gens** du **voyage**. La présence d'un gestionnaire de jour et d'un agent la nuit est indispensable pour gérer les entrées-sorties, percevoir le prix des séjours, faire respecter le règlement intérieur. Pour une aire de vingt-cinq à cinquante emplacements, il faut prévoir une équipe de quatre personnes, comprenant un responsable gestionnaire, un agent logé dans les locaux et assurant la permanence en dehors des heures normales d'ouverture, un agent d'entretien (à temps plein ou partiel) et un conseiller (à temps plein ou partiel) pour les actions socioéducatives (régularisation des dossiers, scolarisation, alphabétisation, protection maternelle et infantile, animations)
L'existence d'un règlement intérieur est capitale pour le bon fonctionnement de l'équipement. Il porte généralement sur les conditions d'admission (présentation d'une carte grise et d'un titre de circulation, scolarisation des enfants), les obligations des usagers, la durée de séjour autorisé (exemples : deux fois deux mois avec un mois d'interruption ou trois mois avec délai de retour égal à la durée du séjour), le paiement d'une redevance par jour (autour de 30 francs) ou d'un forfait intégrant l'eau et l'électricité.

5 Le coût de fonctionnement

Un emplacement coûte en moyenne 25000 francs par an. L'Etat doit y participer sous la forme d'une aide forfaitaire annuelle qui s'élève à environ 10000 francs par emplacement, après signature d'une convention avec le gestionnaire (communal ou délégué). La même procédure est appliquée avec le conseil général qui peut financer de 10 à 30 % selon les cas (avec un plafonnement au quart de la dépense de fonctionnement). La CAF (si l'aire a un agrément « centre social »), la Ddass et d'autres organismes sociaux et de formation (FSL, CLI, DDTEFP), ainsi que le conseil régional, peuvent également intervenir pour des actions spécialisées.

Les textes à consulter

- Loi du 31 mai 1990 sur l'accueil des **gens** du **voyage**.
- Circulaires du 16 mars 1992 (schéma départemental d'accueil).
- Circulaires du 16 décembre 1986 et du 16 octobre 1991 (terrains non conformes).
- Code de l'urbanisme : articles R.123 (POS, zones du POS) ; R.443, R.444 (stationnement des caravanes) ; L.123-1 (installations d'intérêt général) ; L.210-1, L.213-11, L300-1 (droit de préemption urbain), L.421-1 (permis de construire).

Jean-Louis Tournit

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 59 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

Document 4

Financement des aires d'accueil et de passage destinées aux gens du voyage

Circulaire UC/IUH/20 n° 99-80 du 27 octobre 1999 (équipement, ville) NOR : EQUU9910226C Texte source : décision du Comité interministériel des villes en date du 2 septembre 1999. Texte abrogé : paragraphe I de la circulaire du 16 septembre 1992 relative aux aires de stationnement (passage et séjour) pour les **gens** du **voyage**. Texte modifié : circulaire du 16 septembre 1992 relative aux aires de stationnement (passage et séjour) pour les **gens** du **voyage**.

Le ministre de l'Equipement, des transports et du logement, le secrétaire d'Etat au logement, le ministre délégué à la Ville à Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales de l'équipement [pour attribution]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales de l'Equipement [pour attribution]).

Le projet de loi que l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, le 24 juin 1999, vise à favoriser l'accueil des **gens** du **voyage** en développant dans le cadre de schémas départementaux les équipements spécifiques nécessaires.

Afin de favoriser dès à présent l'aménagement des aires d'accueil et de passage destinées aux **gens** du **voyage**, le comité interministériel des villes a décidé, lors de sa réunion du 2 septembre 1999, la mise en application immédiate de nouvelles règles de financement de la réalisation de ces aires.

En conséquence les dispositions du paragraphe I de la circulaire du 16 septembre 1992 précitée et relatives aux règles de financement sont supprimées et remplacées par les dispositions ci-après :

« Les opérations d'aménagement d'aires pour les **gens** du **voyage** sont subventionnées à hauteur de 70 % de la dépense totale hors taxe, dans la limite des plafonds de subvention ci-après correspondant à l'aménagement des équipements suivants :

- 70 000 F par place pour les aires d'accueil. Il s'agit d'aires bien équipées dont la capacité d'accueil peut atteindre cinquante places. Ces aires ont principalement vocation à être implantées dans les communes de plus de 5 000 habitants ;
- 20 000 F par place pour les aires de petit passage, implantées essentiellement dans les petites communes. Ces aires sont sommairement équipées et leur capacité d'accueil n'excède pas 10 places ;
- 350 000 F par opération pour les aires de grand passage. Ces aires sont destinées à recevoir un nombre important de caravanes (au-delà d'une cinquantaine) et répondent aux besoins liés aux grands rassemblements. La subvention porte sur l'aménagement sommaire de ces aires (terrassement, bornage, arrivée d'eau et d'électricité) et éventuellement sur le foncier.

Le taux de subvention pour les études préalables à l'élaboration des schémas départementaux d'accueil des **gens** du **voyage** est de 50 % de la dépense totale hors taxe. »

Pour 1999, ces dépenses sont financées sur le chapitre 65-48/70 du budget du ministère de l'Equipement, des transports et du logement. Cette partie de l'enveloppe budgétaire du chapitre 65-48/70 est déconcentrée.

Pour la ministre :
La déléguée interministérielle à la ville,
C. Brevan
Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,
P.-R. Lemas

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 90 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

Document 5

La future loi : des contraintes plus strictes

Le projet de loi sur l'accueil et l'habitat des **gens** du **voyage**, qui devrait être examiné prochainement par le Sénat en deuxième lecture, renforce les contraintes et les stimulations pour inciter les communes de plus de 5000 habitants à réaliser une aire d'accueil (25 % seulement ont déjà créé leur équipement).

- Délais : les préfets et les départements vont avoir dix-huit mois après promulgation de la loi pour adopter un schéma départemental et les communes disposent de deux ans pour finaliser un projet. Si ce dernier n'est pas réalisé, le préfet pourra se substituer à la commune pour le faire.
- Aides financières : confirmant une circulaire d'octobre 1999, la loi double le montant de la subvention de l'Etat (70 % et non plus 35 % de l'investissement), avec un plafond, fixé par décret, qui doit atteindre 100 000 francs. Elle introduit une aide au fonctionnement en versant 10 000 francs par an, par emplacement, au gestionnaire (gestion directe ou déléguée). Elle prévoit une aide de l'Etat pour les aménagements temporaires des grands rassemblements de **gens** du **voyage**.
- Stationnement sauvage : la loi prévoit l'intervention publique et l'expulsion de terrains communaux ou privés, à la demande de la commune possédant une aire d'accueil, en cas de stationnement portant atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 93 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

document 6

« L'accueil des Tsiganes doit se faire de façon hiérarchisée et rapide »

Luc Monnin, [...] très critique à l'égard des installations existantes, il estime que « 90 % des aires sont des sites de relégation contrôlée ». Il s'en explique.

Au palmarès de Luc Monnin, cinq aires d'accueil des **gens du voyage** réalisées dans le département de la Haute-Garonne et plusieurs diagnostics portant sur la réhabilitation de sites anciens. Une expérience qui lui permet aujourd'hui de dresser un constat - plutôt accablant - et d'analyser les échecs d'une politique peu appliquée (le fameux article 28 de la loi Besson de 1990). « Il est plus facile de répondre techniquement à une contrainte administrative que d'aborder un problème de fond relatif à une partie de la population. Cette attitude est parfaitement lisible dans l'inexistence, l'inconséquence et la complaisance qui président à l'élaboration et au rendu des schémas départementaux, lesquels sont d'ailleurs peu nombreux. Par ailleurs, comme le constate le rapport de Jean-Paul Delevoye, la loi Besson faisant obligation aux communes de plus de 5 000 habitants de créer un équipement spécifique n'a permis aucune approche réaliste des situations. En particulier, du fait que ces communes se situent souvent autour d'agglomérations sans rapport avec le passage des **gens du voyage**. Outre l'inanité de ces documents d'essence légale, nous constatons que les autres procédures qui font référence à cet accueil (plan local de l'habitat) font l'impasse sur l'étude des besoins réels en logement et accueil des **gens du voyage**. »

Autant d'insuffisances qui amènent Luc Monnin à s'interroger sur ce que seraient de « bons » critères de choix pour réaliser une aire d'accueil. « Le premier point à respecter est la notion d'habitat, c'est-à-dire la qualité de l'équipement mis à la disposition des utilisateurs, conjointement avec l'environnement. Une aire d'accueil doit être située dans un lieu sain, non exposé aux risques naturels ou aux pollutions industrielles. Cela exclut de la définition des aires d'accueil une part importante des projets récents tels les sites de "déportation" mixtes, regroupant Tsiganes et SDF expulsés du parc social de Compiègne, les lieux concédés aux organismes religieux comme à Troyes, les bidonvilles réhabilités et inondables comme à Toulouse, ou les lits de rivière endigués comme à Nîmes.

Pour notre première aire d'accueil, nous avons passé six mois à refaire la programmation, car le modèle de référence était le terrain de camping. Nous avons sollicité des associations des **gens du voyage**, et coopéré avec une association médico-sociale qui assurait le suivi social des Tsiganes sur l'agglomération. Nous avons vu, par exemple, que, jusqu'ici, l'équipement électrique était calqué sur celui des campings de tourisme. Or, nos données indiquaient que les Tsiganes disposaient d'un équipement électroménager suffisamment important pour avoir un compteur de 4,5 KVA au lieu de 1,5 KVA. Nous avons fait le pari de suggérer un certain type de gestion, le paiement réel des factures.

Deuxième point, il s'agit de bien prendre en charge le fait culturel : très souvent, les équipements détruits constituaient soit un obstacle culturel, soit un obstacle technique au bon fonctionnement du groupe. Pourquoi ? Parce que la plupart du temps, les aires sont construites par des techniciens de la voirie, et non par des techniciens du bâtiment. Cela induit pas mal d'erreurs : une mauvaise implantation d'un local sanitaire équivaut à implanter un WC au milieu d'un séjour ! »

Hiérarchiser l'accueil des Tsiganes

A l'heure où planche un groupe de réflexion au secrétariat d'Etat au logement, dans le but de toiletter l'article 28 de la loi, Luc Monnin donne quelques pistes de réflexion : « L'accueil des Tsiganes dans une agglomération ou un département doit se faire de façon hiérarchisée et rapide. Hiérarchisée, car il importe avant tout que les équipements mis en œuvre le soient à bon escient, ce qui implique de traiter d'abord le logement des familles, qui, pour des raisons diverses, sont arrêtées dans l'agglomération. Rapide, car si le délai entre deux ouvertures est trop long, les familles venues s'installer sur les premiers sites ouverts hésiteront à en repartir pour ne retrouver que des possibilités de stationnement sauvage, et l'ensemble du processus sera bloqué. Les premières familles ne relèvent pas du besoin en stationnement sur une aire d'accueil, mais de la recherche de solutions dans le cadre des politiques du logement. » Autrement dit, seule une approche intercommunale peut

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 90 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

permettre aux communes d'appréhender ces problèmes d'accueil. « Si une commune est la seule à réaliser des aires, elle sera le dindon de la farce », n'hésite pas à conclure Luc Monnin.[...]

Reproduction effectuée par le
Centre de Gestion 93 avec autorisation
du C.F.C. Toute nouvelle reproduction
nécessite l'autorisation préalable

document 7

L'aire d'accueil de Verrières-le-Buisson, aboutissement du schéma départemental de l'Essonne

Inaugurée en septembre 1996 dans la zone d'activité des Petits Ruisseaux, l'aire d'accueil des **gens** du **voyage** de Verrières-le-Buisson constitue une première dans l'Essonne. A la clef, une conception originale de petites maisons et un accompagnement social étudié.

Comme on l'explique clairement aux services techniques de Verrières-le-Buisson (15 791 hab., Essonne), « l'ouverture de ce nouveau concept de terrain suscite un intérêt soutenu de la part des familles locales résidant sur l'espace public. L'autonomisation du groupe familial dans son habitat doit permettre un faible coût de fonctionnement, tout en étant intégrée dans l'offre de logement communal. Son fonctionnement s'appuie sur un partenariat fort entre la municipalité, les services communaux, l'association départementale **gens** du **voyage** de l'Essonne, et les familles concernées ». Au lieu d'un terrain unique, ce lieu se compose de cinq terrains familiaux, chacun pouvant accueillir une famille, c'est-à-dire plusieurs caravanes. L'idée a été de concevoir un habitat individuel, où chaque famille dispose d'un porche d'entrée et de deux espaces indépendants, un grand séjour doté d'un coin cuisine, pour le rassemblement familial, et un ensemble sanitaire avec douche, lavabo, machine à laver et WC séparé. L'objectif technique a été de construire un bâti en dur économique, en couplant si possible deux cellules familiales. Chaque lot possède un compteur d'eau, un compteur EDF et un conduit de cheminée pour le branchement d'un poêle à bois. Chaque famille a signé une convention de séjour avec bail à tacite reconduction, et a en charge le règlement du loyer mensuel (900 francs), les factures d'eau, d'électricité, et la prime d'assurance habitation. « Les familles choisies sont sédentarisées à 80 % », explique Eliane Meslin, responsable du service social de la ville. « Un locataire principal coopte deux autres locataires sur son terrain. Nous n'avons pas retenu la solution du gardiennage, afin de responsabiliser les familles. Seule une surveillance technique des équipements est assurée par les services techniques de la mairie. »

L'accompagnement social a précédé, accompagné et suivi la réalisation de l'habitat, de façon à « maintenir le sens de la participation à la vie sociale et le plaisir de l'identité », comme on se plaît à le souligner à la mairie. Le coût total de l'aménagement s'est élevé à 3,562 millions de francs et a fait l'objet d'un tour de table entre le département, l'Etat, la CAF, la région, le FAS et la ville. De fait, l'ambition de réaliser une aire adaptée et de favoriser l'insertion sociale (accès aux écoles et aux services de droit commun) s'inscrit en filigrane dans ce projet.

Claudine Farrugia-Tayar

Reproduction effectuée par le
Centre de Gestion 91 avec l'autorisation
du C.F.C. Toute nouvelle reproduction
nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

Document 8

N° 194

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 janvier 2000

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'***accueil** *et à l'***habitat** *des* **gens du voyage**,

Par M. Pierre HÉRISSON,

Sénateur.

[...]

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en première lecture le projet de loi n° 460 relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage adopté par l'Assemblée nationale.

Ce texte intéresse directement une communauté importante, qui varie, selon les estimations, de 250.000 à 300.000 personnes. Il concerne aussi, indirectement, l'ensemble de la population résidant en France compte tenu des difficultés suscitées par le stationnement parfois illicite des gens du voyage.

L'expression " gens du voyage " n'est que récemment entrée dans notre droit, lors de la publication d'une circulaire du ministère de l'Intérieur de mai 1978. Elle s'est substituée à l'appellation de " nomades " qui figurait encore dans la loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades, abrogée en 1969.

La population qu'elle désigne se répartit en deux groupes d'importance inégale. Le premier d'entre eux, qui est aussi le plus nombreux, rassemble les Tsiganes, qui se subdivisent en trois communautés :

- les Manouches, localisés dans le Nord et l'Ouest de la France, en Belgique, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas et au Luxembourg ;

- les Gitans, qui vivent dans le Sud de la France, en Espagne, au Portugal et en Italie ;

- les Roms enfin, qui sont essentiellement installés en Europe de l'Est.

Le second groupe, distinct des Tsiganes, est composé des Yéniches, population d'origine germanique qui a adopté le mode de vie de la majorité des gens du voyage.

Les gens du voyage sont donc une communauté empreinte de diversité, qui est cependant caractérisée par des spécificités marquées par rapport à la population " sédentaire ". Bien que les statistiques les concernant aient un caractère quelque peu approximatif, du fait même de leur mode de vie itinérant, il semble, par exemple, que l'espérance de vie des gens du voyage soit assez nettement inférieure à la moyenne nationale. Autre trait spécifique, les personnes de moins de 16 ans occupent, parmi eux, une proportion plus importante que dans la moyenne de la population.

La variété caractérise également l'attitude de ces personnes vis-à-vis du voyage lui-même. L'amplitude et la fréquence de leurs déplacements est très variable. Elles suivent d'ailleurs un cycle annuel, les campements d'hivers et d'été étant distincts (l'été de préférence sur l'herbe et l'hiver plutôt sur le goudron).

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 99 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

Trois types de comportements sont observés en matière de déplacements :

- les itinérants se déplacent de façon permanente ;

- les populations semi-sédentaires ne s'éloignent pas d'une agglomération donnée, hormis pendant quelques semaines ou quelques mois l'été ;

- enfin, les sédentaires ne voyagent plus mais n'ont pas pour autant perdu leur identité de gens du voyage.

Au début des années 1990, la population de plus de 16 ans concernée par ces différents mode de vie était respectivement estimée à 70.000 personnes pour chacune des deux premières catégories et à 110.000 personnes pour la troisième.

Depuis le milieu des années 1980, le phénomène des " grands rassemblements " qui réunit plusieurs dizaines de milliers de personnes pour quelques jours se développe.

Les attentes et les modes de vie des différentes catégories de gens du voyage sont donc distincts et appellent des réponses diversifiées de la part des pouvoirs publics. Or, votre rapporteur pour avis a constaté l'émiettement des structures représentant les gens du voyage. Cet éparpillement constitue un handicap pour quiconque souhaite entretenir un dialogue suivi avec des interlocuteurs représentatifs et responsables. Tous ces éléments méritent d'autant plus d'être pris en considération par le législateur lorsqu'il s'intéresse au mode de vie des " voyageurs " que leur cohabitation journalière avec les " sédentaires " est loin d'être toujours et partout aisée.

La question du stationnement illicite des gens du voyage s'est posée avec une grande acuité ces dernières années. Le nombre de caravanes qui stationnent illégalement en France est estimé à plus de 27.000 par jour[1]. Ce comportement n'est, dans la majorité des cas, pas sanctionné. Selon des informations recueillies par votre rapporteur pour avis, on ne compte actuellement, dans certains départements, qu'une expulsion forcée pour trois occupations illégales.

Ce problème général et latent se double de brusques crises dues à l'apparition de " grands rassemblements ". La diffusion du téléphone mobile aurait, selon certains observateurs, facilité le regroupement de gens du voyage qui se sentent d'autant plus en mesure d'occuper des terrains de façon illégale qu'ils n'ont parfois pas d'autre alternative dans une commune, et qu'ils sont plus nombreux. Votre rapporteur a ainsi rencontré un élu local, maire d'une petite commune rurale, sur le territoire de laquelle 1.200 personnes s'installent en une seule fois chaque année. Que peuvent faire les deux gendarmes affectés en permanence à la surveillance du champ non équipé -et appartenant, au demeurant, à une propriété privée- occupé par ce groupe ? En outre, l'irruption de ces habitants temporaires fait peser sur la commune concernée -tenue de traiter jusqu'à 18 tonnes de déchets ménagers après le départ des voyageurs- de lourdes charges.

Ainsi, l'accueil et le stationnement des gens du voyage nécessite-t-il de concilier trois principes essentiels que protège notre loi fondamentale : la liberté d'aller et venir, le droit de propriété et le droit à un logement décent auquel a été reconnu le caractère d'objectif à valeur constitutionnelle, notamment sur le fondement du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Face aux problèmes récurrents observés dans l'accueil des gens du voyage, le législateur a tenté, en 1990, d'apporter une amorce de solution au problème de stationnement qu'ils rencontrent (A). Mais, faute d'une application satisfaisante de ces dispositions, le Gouvernement a déposé un projet de loi (B) auquel votre rapporteur pour avis estime nécessaire d'apporter des améliorations (C). Enfin, nombre de questions qui ne relèvent pas de la compétence du législateur demeurent irrésolues (D).

A. BILAN D'APPLICATION DE L'ARTICLE 28 DE LA LOI N° 90-449 DU 31 MAI 1990

1. Contenu de la loi n° 90-449

L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement dispose qu'" *un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui*

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 90 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques.

Toute commune de plus de 5.000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet. Dès la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser pourront, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal ".

Ces dispositions appellent deux précisions.

En premier lieu, elles n'ont ni pour objet ni pour effet de revenir sur la jurisprudence administrative aux termes de laquelle les dispositions du code des collectivités territoriales qui investissent le maire du pouvoir de police municipale ne l'autorisent pas à instaurer " *une interdiction totale de stationnement et de séjour ni à aboutir, en fait, à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le* ***temps minimum qui leur est nécessaire*** " et qui ne **saurait être inférieur à 48 heures**[2)].

En conséquence, sous réserve du respect des dispositions fixées par l'article 28 (qui permettent au maire d'interdire le stationnement sur le reste du territoire de sa commune dès lors qu'il a créé une aire pour les voyageurs) le délai minimum durant lequel les communes sont tenues d'accueillir les gens du voyage est de 48 heures.

En second lieu, la jurisprudence a considéré **que cet article ne crée pas " *l'obligation d'établir un emplacement réservé* "[3)] destiné à l'accueil des gens du voyage dans le plan d'occupation des sols**. Cette lecture de la loi procède de l'application du principe général d'indépendance des législations. L'article 28 précité n'étant pas revêtu du caractère de loi d'aménagement et d'urbanisme au sens du code de l'urbanisme, il n'a pas pour objet de créer des obligations pour les communes lors de l'établissement de leur POS, dont le régime général est fixé par le code précité.

Ainsi, ces collectivités sont-elles tenues de respecter les dispositions de la loi n° 90-449 précitée, tout en conservant le droit d'y satisfaire par les moyens qu'elle jugent les plus appropriés.

2. Un résultat décevant

Dix ans après son adoption, la loi du 31 mai 1990 est mal appliquée, qu'il s'agisse de l'élaboration des schémas ou de la réalisation d'aires de stationnement.

Le nombre de schémas départementaux approuvés par le préfet et le président du Conseil Général s'élève à 34. Des schémas ont, en outre, **été approuvés par le seul préfet dans 20 autres départements.**

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les trois-quarts des départements qui ne font pas encore l'objet d'un schéma auraient cependant établi un diagnostic relatif aux besoins et à l'offre de stationnement.

Les résultats sont encore plus modestes en termes de création d'aires de stationnement -soit, en réalité, la mesure la plus importante à laquelle devait conduire la loi n° 90-449 précitée- ! Selon l'exposé des motifs du projet de loi initial, **le nombre de places situées dans des aires de stationnement aménagées serait de 10.000 actuellement, alors que 30.000 seraient au minimum nécessaires pour satisfaire aux besoins constatés.**

La création d'aires de stationnement butte notamment sur un obstacle financier. Le coût unitaire d'une place de 250 à 300 m² dans une aire de stationnement est évalué par certains experts entre 85.000 et 125.000 francs hors taxe, ce qui représente, pour un terrain de 20 places, un investissement hors taxe de 2,5 millions de francs.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès de spécialistes ayant une expérience concrète de la gestion efficace d'aires de stationnement, le nombre optimal de places dans ces aires serait d'environ 40. Il serait toutefois possible de créer des places d'une superficie de 120 m².

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 59 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

Quant aux gens du voyage rencontrés par votre rapporteur pour avis, ils estiment que l'idéal serait, pour eux, de disposer d'aires de stationnement de 20 à 25 places.

Mais le coût d'une aire d'accueil ne se limite pas aux dépenses d'investissement. Il convient, en effet, de noter que le bon fonctionnement d'un site (accueil des voyageurs, perception des droits, entretien des installations) suppose la présence permanente, le jour et la nuit, de personnel et notamment d'un concierge salarié, dont le salaire s'élève, au minimum, s'il est logé sur place, à 7.000 francs bruts sur 13 mois, ainsi que celle d'un veilleur de nuit et, lorsque cela est possible, d'une assistante sociale travaillant à mi-temps.

Au total, le coût de fonctionnement d'une telle aire est financièrement lourd à supporter pour la collectivité qui l'a réalisée, même si l'Etat en prend désormais une importante partie en charge.

Le manque d'aires de stationnement et le développement du phénomène d'occupation sans titre a conduit le Sénat a adopter, dès 1997, sur le rapport de M. Jean-Paul Delevoye, une proposition de loi de MM. Louis Souvet et plusieurs de ses collègues visant à préciser les conditions d'accueil des gens du voyage sur le territoire des communes de plus de 5.000 habitants.
[...]

C. OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

La Commission des Affaires économiques estime souhaitable de préciser le texte qui est transmis au Sénat sur plusieurs points.

1. Affirmer la compétence de l'Etat en matière de grands rassemblements

Les grands rassemblements doivent relever de la compétence de l'Etat et non pas de celle des communes. En effet, ces manifestations de plusieurs dizaines de milliers de personnes occasionnent d'importants mouvements de population dans toute la France. La gestion de ces flux nécessite une organisation qui dépasse très largement le cadre des schémas départementaux prévus par le projet de loi.

En outre, sur le site même du grand rassemblement, les collectivités locales qui ont, certes, un rôle à jouer, ne peuvent en aucune façon faire face seules à l'afflux de voyageurs : l'un des plus grands rassemblements qui ait eu lieu en 1998 réunissait une population supérieure à celle de la ville, voisine, de Lure -qui s'élève pourtant à 10.000 habitants !- Cette manifestation a d'ailleurs nécessité la mise à disposition d'un ancien aéroport militaire et la coopération des services de gendarmerie nationale, de la sous-préfecture, du parquet, de la direction départementale de l'Equipement et des communes avoisinantes.

2. Viser la notion de " résidence principale mobile "

Le libellé du projet de loi est trop imprécis en ce qui concerne la définition de la résidence occupée par les gens du voyage. Celle-ci repose sur deux critères fixés au 1er alinéa de l'article 1er :

- le caractère d'habitat traditionnel ;

- le caractère de résidence mobile.

C'est pourquoi il est nécessaire de préciser que les caravanes affectées à l'habitat permanent des gens du voyage ont le caractère de " résidences principales mobiles ". Cette rédaction permet de distinguer clairement les personnes dont la résidence principale est sédentaire, et qui utilisent des caravanes à des fins de tourisme et de loisir, des gens du voyage dont le domicile permanent est situé dans une caravane.

Votre Commission des Affaires économiques vous présentera un amendement à cette fin.

3. Etendre le champ d'application de la loi

L'article 2 du projet de loi n'institue une obligation de créer des aires de stationnement que pour les communes de plus de 5.000 habitants.

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 59 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

Il ne vise pas le cas des petites communes qui doivent cependant toujours accueillir les voyageurs au moins 48 heures en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat *Ville de Lille* de 1983.

Les maires des petites communes rurales ne sont donc :

- ni tenus de créer des aires ;

- ni fondés, dans ce cas, à interdire le stationnement des gens du voyage sur tout le territoire de leur commune.

On peut craindre, en conséquence, que les gens du voyage qui ne trouveront pas de places de stationnement dans les villes de plus de 5.000 habitants ne s'installent dans ces petites communes souvent rurales. C'est pourquoi, il est nécessaire d'étendre l'obligation de créer des aires aux communautés de communes de plus de 5.000 habitants dont aucune commune membre n'atteint ce chiffre.

Votre Commission des Affaires économiques vous présentera un amendement à cette fin.

4. Respecter les dispositions des plans d'occupation des sols

Les dispositions du III de l'article 8 du projet de loi relatives à la délivrance d'une autorisation d'aménager un terrain pour y installer des caravanes ne soulignent pas clairement la nécessité de respecter les dispositions du plan d'occupation des sols ou du document en tenant lieu. Cette omission, qui s'ajoute à la référence floue à des terrains " bâtis ou non bâtis " est de nature à susciter des difficultés d'interprétation du texte.

D. DES QUESTIONS IMPORTANTES EN SUSPENS

En premier lieu, ce texte ne règle en rien les problèmes posés par l'existence des dispositions de la loi 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. Celui-ci prévoit, en effet, que les personnes qui se trouvent dans la situation des nomades au sens de la loi de 1912 précitée sont tenues de disposer d'un carnet de circulation qui doit être visé régulièrement par l'autorité administrative. Comme l'observait M. Jean-Paul Delevoye en 1997, le régime de ces titres de circulation -de même que celui des titres délivrés aux commerçants ambulants et aux " caravaniers "- est " *inutilement complexe et mal adapté à la situation des gens du voyage* "[4(5)].

Au surplus, votre rapporteur pour avis a constaté sur le terrain que les gens du voyage éprouvent de réelles difficultés dans l'exercice de droits élémentaires tels que celui d'ouvrir un compte bancaire. Il serait nécessaire, tout au contraire, de faciliter leur accès aux services bancaires, d'autant que nombre d'entre eux perçoivent des revenus modestes mais réguliers grâce au revenu minimum d'insertion.

Les problèmes sociaux rencontrés par les gens du voyage méritent une attention particulière. Les auditions auxquelles il a été procédé ont montré que les jeunes étaient souvent moins bien alphabétisés que leurs aînés, malgré l'existence d'une obligation scolaire. La drogue a fait son apparition chez les gens du voyage comme dans le reste de la société française et, en particulier, dans les quartiers les plus défavorisés. Elle y occasionne les mêmes ravages et leur cortège de délinquance et d'exclusion.

En outre, il semble que l'insertion sociale des gens du voyage se soit dégradée. Il est ainsi notoire que des activités traditionnelles, telles que la collecte des métaux usagés, sont de moins en moins exercées par ces populations. On rappellera, pour mémoire, qu'au prix moyen de 15 centimes le kilo, la ferraille se vend actuellement aux environs de 150 francs la tonne, ce qui contribue à décourager certains d'exercer cette activité.

Pour que les gens du voyage se considèrent et soient considérés comme des citoyens à part entière, il est souhaitable de les encourager à s'insérer dans le circuit économique.

Le Gouvernement doit enfin s'attacher à régler les problèmes susceptibles de résulter de l'élargissement de l'Union européenne, compte tenu de l'importance de la population des gens du voyage qui résident dans les nouveaux Etats membres. Même une faible immigration, en pourcentage des populations

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 90 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

d'origine, serait susceptible d'occasionner dans notre pays de nouveaux problèmes d'accueil des gens du voyage et de reconnaissance de leur identité au sein de la société française

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 99 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.

Document 9

Une opération de sédentarisation exemplaire à Forbach

La municipalité de Forbach a demandé à la Sonacotra d'être maître d'ouvrage et gestionnaire pour l'aménagement d'un habitat adapté aux **gens** du **voyage**, sur le site Hohlweg. Ce projet inédit sera inauguré en juillet .

Cinq hectares de bidonvilles résorbés au nord-ouest de la commune de Forbach (27 357 hab., Moselle). Pour les soixante-quinze familles tsiganes qui vivaient sur ce site dans des conditions précaires, le futur «pavillon des nomades » (ci-contre) est synonyme de dignité. La prise en compte de leur souhait de rester sur le site et d'accéder à un habitat normalisé, en maintenant leur caravane pour certains, et la mise en place d'un projet d'accompagnement social témoignent de la qualité d'écoute des services de la ville et du département. Seuls les aires de jeux, espaces verts, aires de ferraillage seront gérés par les services techniques de la ville. Les cinquante-cinq pavillons sont implantés sur des parcelles cédées par la ville, pour le franc symbolique, à la Sonacotra. La ville demeure propriétaire et gestionnaire des parcelles publiques.

Comme l'explique Sandrine Surfaro, responsable régionale des programmes France Nord-Est à la Sonacotra, « il s'agit d'une opération de sédentarisation des **gens** du **voyage**. Les familles pour lesquelles les maisons seront construites seront locataires (conventionnement APL), et elles seront autorisées à conserver une caravane sur leur parcelle privée. La majorité des constructions seront jumelées, afin de faciliter le souhait de regroupement familial formulé par les futurs occupants ». La conception des maisons a fait l'objet d'une étude approfondie du mode de vie des familles. L'architecte Francis Fernser a été attentif à leur demande, en prévoyant par exemple des poêles au bois pour le chauffage, des WC accessibles de l'extérieur, ainsi qu'une cuisine extérieure avec cheminée.

Les superficies (63 m2 par exemple, pour un T3, un trois pièces) correspondent à celles des logements classiques PLATS. Aires de ferraillage et jardins ouvriers seront loués aux familles qui en feront la demande. Pour le montage de l'opération, un partenariat a réuni la ville de Forbach, la DDE de la Moselle, la sous-préfecture de Forbach, le CCAS de Forbach, le GIPDAL (conseil général) et les partenaires sociaux locaux. L'opération a été financée par une subvention PLATS, un prêt CDC PLATS, auxquels s'est greffée une subvention du conseil général pour l'utilisation du bois dans la construction. Parallèlement, la présence d'un médiateur social, rattaché au CCAS, est prévue non seulement pendant la durée des travaux, mais aussi en accompagnement permanent de la population. En fonction de sa charge de travail, un poste de chargé de mise en insertion par l'économique pourra être créé, en fonction de l'obtention d'un financement européen (FSE), dans le cadre du programme Integra.

Claudine Farrugia-Tayar

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 59 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

Document 10

« L'expulsion des gens du voyage déplace et amplifie le problème »

*Daniel Merchat, commissaire de police à Marne-la-Vallée, auteur d'un guide sur le « Stationnement des **gens du voyage** » (1). Daniel Merchat connaît bien les problèmes relatifs au stationnement des **gens du voyage**. Commissaire de police à Marne-la-Vallée, il procède chaque année à 120 expulsions. De son expérience professionnelle et de travaux de recherche universitaire il a tiré un guide consacré à la réglementation.*

Quelle est aujourd'hui la situation du stationnement des gens du voyage ?

Il existe approximativement 135 000 personnes en France que l'on peut considérer comme des **gens du voyage**. Ils utilisent 35 000 caravanes. Or, seulement 30 % des communes de plus de 5 000 habitants, comme la loi Besson les y oblige, réservent un espace d'accueil pour les nomades. On estime qu'environ 27 500 caravanes stationnent de façon illicite tous les jours en France, soit près de 22 000 camps par an.

Ce stationnement illégal a-t-il un coût financier pour la collectivité ?

En effet, on estime que chaque stationnement illégal coûte à la collectivité 50 000 francs, liés aux diverses dégradations, aux préjudices matériels et commerciaux, etc. Ce qui représente plus d'un milliard de francs par an. On peut aussi ajouter à ce montant le coût de chaque procédure d'expulsion qui s'élève à 10 000 francs et qui reste à la charge du propriétaire du terrain. Je note que ce coût ne cesse d'augmenter en raison de l'insuffisance d'aires de stationnement.

Pourquoi la loi Besson n'est-elle pas appliquée ?

En réalité, seul un article, le 28, de cette loi concerne le stationnement des **gens du voyage**. Que dit-il ? Il fixe, en effet, l'obligation à toutes les communes de plus de 5 000 habitants de prévoir « les conditions de passage et de séjour des **gens du voyage** sur (leur territoire), par la réservation de terrains aménagés à cet effet ». Le ou les maires qui auront répondu à cette obligation peuvent interdire le stationnement sur le reste du territoire communal. L'article 28 prévoit également l'élaboration d'un schéma départemental des conditions d'accueil. Mais, considérant ce dernier aspect, il serait excessif de dire que ces schémas revêtent un caractère impératif. Ce qui n'est pas sans conséquence sur l'application ou non de cette loi. La législation en vigueur fixe aussi l'obligation aux communes de créer ces espaces d'accueil en fonction de la demande et des itinéraires pratiqués. Or, l'absence de schéma rend cette organisation difficile. Cela comporte aussi le risque qu'une commune désigne un terrain sans rapport avec la fréquentation. Bref, après plus de huit ans d'application de cet article, le bilan est plutôt négatif. Les élus comme les **gens du voyage** le critiquent et demandent des réformes.

Vous estimez donc que cet article a été finalement, dès son origine, mal préparé ?

Il faut préciser que cet article a pour origine un amendement parlementaire. Si le gouvernement était conscient qu'il fallait trouver des solutions à l'accueil des **gens du voyage**, il n'avait pas vraiment travaillé sur cette question. C'est donc dans ces conditions que le Parlement a adopté, non sans débat, cet article. J'ajoute qu'au départ le seuil des communes soumises à cette obligation était de 500 habitants et non 5 000.

Des réformes sont-elles envisagées ?

Le gouvernement et les élus locaux sont conscients de la nécessité de modifier l'actuelle législation. Le président de l'Association des maires de France, Jean-Paul Delevoye, a déposé une proposition de loi dans ce sens. Elle vise notamment à permettre au maire de saisir directement l'autorité judiciaire pour obtenir l'expulsion des **gens du voyage** en cas de stationnement illicite.

Pour sa part, le gouvernement, qui prépare un projet de loi, semble en accord avec le président de l'AMF sur cet aspect.

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 92 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

Lors du 81e Congrès des maires, Louis Besson avait d'ailleurs indiqué que les communes ayant satisfait à leurs obligations devraient bénéficier de pouvoirs juridiques renforcés pour lutter contre le stationnement sauvage. Pour le secrétaire d'Etat au logement, les maires pourraient avoir la possibilité de saisir directement le président du tribunal de grande instance pour obtenir l'ordonnance prescrivant l'évacuation de caravanes stationnant sur un terrain privé et portant atteinte à la sécurité et à la salubrité publique.

Pensez-vous qu'un « bon » texte de loi puisse totalement résoudre la question du stationnement des gens du voyage ?

Une loi tenant compte des intérêts de tous peut contribuer à améliorer la situation. Et, quand je parle de tous les protagonistes, j'y inclus évidement les **gens du voyage**. Si des erreurs peuvent être commises, c'est parfois par méconnaissance de leurs besoins et de leur mode de vie. Un exemple. Nous constatons que les nomades circulent en suivant des itinéraires régionaux. Il serait donc plus logique d'élaborer les schémas d'accueil à cette échelle. On pourrait également envisager de confier l'organisation et la gestion de l'accueil à une structure régionale, moins sensible aux pressions locales. Ces structures pourraient être rattachées à une administration centrale de mission, dirigée par un « Monsieur **gens du voyage** », responsable de l'exécution d'un plan pluriannuel d'équipement.

Quelle que soit la solution adoptée, la pire reste de loin l'expulsion. Et j'en parle en connaissance de cause. L'expulsion déplace le problème et l'amplifie.

(1) « Stationnement des **gens du voyage** », aux éditions du Moniteur, collection Le Courrier des maires et des élus locaux.

Bruno Guentch

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 91 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

Document 11

N° 1620

--

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE
Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 1999.

RAPPORT

FAIT
AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LE PROJET DE LOI (n° 1598)

relatif à l'accueil des gens du voyage,

PAR MME RAYMONDE LE TEXIER,
Députée.

--

[...]

MESDAMES, MESSIEURS,

Neuf ans après l'entrée en vigueur de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, force est de constater que ses dispositions fondées sur la bonne volonté des acteurs locaux n'a pas permis de résoudre la question de l'accueil des gens du voyage.

Le nombre d'aires d'accueil aujourd'hui réalisées couvre moins du quart des besoins, estimés en tout à 30 000 places pour une population de 100 000 voyageurs. Cette pénurie explique les difficultés concomitantes des gens du voyage et des communes qui ont réalisé une aire de stationnement : les premiers sont souvent obligés d'occuper des terrains sans autorisation, tandis que les secondes se voient confrontées au problème de la sur-fréquentation en nombre et en durée de leurs aires.

Face à cette situation de blocage, de nombreux élus souhaitent augmenter les pouvoirs des autorités en charge de la police administrative, y compris en dessaisissant le juge de sa compétence en matière d'expulsion en cas d'occupation illicite d'un terrain. La priorité est, au contraire, de permettre la prise en compte satisfaisante des besoins des gens du voyage par la création d'un nombre suffisant de places d'accueil respectant des normes de confort strictes et adaptées. Cet objectif ne pourra être atteint que par la mise en oeuvre d'une concertation décentralisée entre les représentants des gens du voyage et les collectivités locales concernées par leur accueil.

Une fois ce dialogue instauré et les besoins en aires d'accueil satisfaits, le renforcement des procédures d'expulsion existant dans le cadre de notre Etat de droit est de nature à répondre à la préoccupation, exprimée par de nombreux élus locaux, d'éviter les installations illicites des gens du voyage sur le territoire de leur commune. Cet équilibre entre droits et devoirs des gens du voyage en matière de stationnement est fondamental pour résoudre les problèmes actuels dans ce domaine.

Pour ces raisons, le projet de loi soumis à notre assemblée n'entend pas régler l'ensemble des questions touchant à la vie des gens du voyage. Le règlement du problème du stationnement constitue en effet un préalable à toute avancée ultérieure. La démarche qui vous est proposée se veut donc avant tout pragmatique et consensuelle. Son objectif est simple : réaliser le maximum d'aires d'accueil dans un minimum de temps. C'est en effet la seule solution satisfaisante pour résoudre la question de l'accueil des gens du voyage.

[...]

II. - LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI

A. LA RÉALISATION RAPIDE DES AIRES DE STATIONNEMENT

· Une définition nouvelle des schémas départementaux

Reproduction [illegible]
Centre de Gestion [illegible]
du C.F.C. Toute [illegible]
nécessite l'autorisation préalable

Afin de corriger les insuffisances de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, le projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage examiné en conseil des ministres le 12 mai 1999, comporte une nouvelle définition des schémas départementaux.
Alors que la proposition de loi adoptée par le Sénat sur le même sujet prévoyait l'institution d'un schéma national d'accueil des gens du voyage, le projet gouvernemental privilégie une approche décentralisée fondée sur l'échelon départemental. Cet échelon est, en effet, le plus approprié pour croiser la demande émanant des gens du voyage et l'offre que les communes devront développer. Compte tenu de la participation financière des conseils généraux, que ce soit au titre de l'aide sociale ou des subventions aux communes pour leurs investissements dans la réalisation ou l'aménagement d'aires d'accueil, il est par ailleurs logique que les schémas soient élaborés sous la houlette du préfet et du président du conseil général, après avis des communes concernées et d'une commission consultative composée, notamment, d'élus et de représentants de gens du voyage.
Par ailleurs l'opposabilité des schémas est affirmée en même temps que les conditions de leur élaboration sont rendues plus contraignantes. Faute de décision dans les délais impartis, le représentant de l'Etat pourra se prononcer seul : l'absence d'accord entre les parties concernées ne sera donc plus de nature à suspendre l'entrée en vigueur des schémas départementaux, comme dans la situation actuelle.
Enfin, en cas de refus des communes mentionnées par le schéma départemental de mettre en oeuvre ses dispositions, le représentant de l'Etat bénéficiera d'un pouvoir de substitution lui permettant de faire réaliser une aire d'accueil financée par une inscription d'office de la dépense correspondante au budget de la municipalité concernée.
L'ensemble de ces dispositions est donc de nature à permettre une réalisation rapide d'aires de stationnement en tenant compte des besoins des gens du voyage et des réalités locales. Ces dispositions normatives rompent ainsi avec l'imprécision de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990. Elles sont dans le même temps renforcées par un engagement financier substantiel des pouvoirs publics.

· Des engagements financiers substantiels

La seconde condition de réussite des dispositions nouvelles relatives à l'accueil des gens du voyage repose sur un soutien réel à l'égard des communes en charge de la réalisation des équipements nécessaires. Pour cette raison, le projet de loi prévoit de doubler la participation de l'Etat au titre de l'investissement communal en matière de réalisation d'aires d'accueil. Cette participation, portée à 70 % des dépenses d'investissement, sera toutefois plafonnée par place réalisée.
Par ailleurs, ce besoin de financement ne doit pas uniquement être satisfait par des transferts de nature verticale : outre l'intervention des conseils généraux, la coopération intercommunale constitue un moyen de partager des ressources en vue de résoudre le déficit en places d'accueil. Cette coopération peut en effet intervenir par le biais du transfert des compétences relatives à l'accueil des gens du voyage à un établissement public de coopération intercommunale ou par des mécanismes conventionnels intercommunaux classiques. Dans les deux cas, elle doit permettre la mise en oeuvre effective des dispositions du schéma départemental d'accueil en mutualisant les moyens financiers.
Enfin, les organismes de sécurité sociale seront également appelés à contribuer financièrement à la mise en oeuvre du schéma départemental en versant aux personnes morales gestionnaires une aide conçue sur le modèle de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).
Ces dispositions financières, qui n'étaient pas abordées par la proposition de loi sénatoriale, permettent donc de soutenir l'effort demandé aux communes, tant au niveau de l'investissement initial que des frais de fonctionnement des aires d'accueil déjà réalisées. Le déficit actuellement constaté en matière de capacités d'accueil devrait donc rapidement se résorber.
Si ces dispositions sont de nature à satisfaire les revendications des gens du voyage, il n'en est pas moins nécessaire de préciser dans le même temps la portée des pouvoirs des maires dans le cadre de leur mission de police administrative. En effet, alors que la situation de pénurie actuelle explique bon nombre d'occupations illicites de terrains par les gens du

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 90 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C

voyage, cette situation ne saurait perdurer dès lors que les municipalités auront mis en oeuvre les dispositions du schéma départemental élaboré avec la participation des représentants des gens du voyage. Il est pour cette raison indispensable de renforcer les procédures existantes en vue de faire respecter les dispositions relatives à leur stationnement.

B. L'AMÉLIORATION DES PROCÉDURES EXISTANTES

· Le respect des droits des gens du voyage

Si la lassitude de certains élus est compréhensible du fait des problèmes répétitifs posés par le stationnement des gens du voyage, l'amélioration des procédures existantes en vue de faire respecter le droit en vigueur dans ce domaine ne saurait porter atteinte au principe essentiel de l'intervention du juge, dès lors que l'on porte atteinte aux libertés individuelles. De nombreuses questions de parlementaires au Gouvernement, de même que la proposition de loi n° 357 déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 21 octobre 1997 par M. Charles Cova, traduisent l'aspiration constante de certains élus de procéder à l'expulsion des gens du voyage sans intervention du juge. Ces demandes récurrentes ne tiennent pas compte du rôle de gardien des libertés individuelles confié à l'autorité judiciaire par l'article 66 de la Constitution, ni du principe du respect des droits de la défense garanti par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ces propositions sont par ailleurs également contradictoires avec les stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protègent le droit de mener une vie familiale normale et le droit à un procès équitable. Il est, à cet égard, intéressant de noter que la proposition de loi adoptée par le Sénat sur le rapport de M. Jean-Paul Delevoye prévoit dans son article 6, l'intervention du président du tribunal de grande instance en la forme des référés, afin d'obtenir l'expulsion des caravanes des gens du voyage en stationnement irrégulier. Si l'amélioration des procédures existantes est indispensable, elle ne saurait donc se faire par l'instauration d'un régime d'exception à l'encontre des gens du voyage, qui risquerait d'aboutir à la multiplication de décisions arbitraires et discriminatoires.

· Une justice plus efficace

S'inscrivant dans une volonté d'équilibre entre droits et devoirs reconnus aux gens du voyage comme aux collectivités locales en charge de leur accueil, le projet de loi donne aux maires ayant satisfait aux dispositions du schéma départemental, de nouvelles possibilités d'action en vue d'obtenir le respect des règles d'urbanisme et des arrêtés municipaux relatifs au stationnement.

Le projet de loi confère en effet aux maires la faculté de se substituer aux propriétaires de terrains privés pour obtenir l'expulsion des gens du voyage en situation d'infraction. Ce dispositif est en outre complété par un pouvoir d'injonction du juge, éventuellement assorti d'astreintes, qui évitera aux maires d'engager de nouvelles procédures dès lors qu'une décision de justice aura été obtenue à l'encontre de gens du voyage en infraction sur le territoire de leur commune. Enfin, dans un souci d'accélérer l'exécution des décisions de justice, la signification aux intéressés devient facultative, le jugement pouvant être exécuté au seul vu de la minute.

Ce système est toutefois limité dans le dispositif proposé à l'Assemblée nationale aux seuls terrains privés. En effet, comme le rappelle M. Daniel Merchat dans son récent et complet ouvrage consacré au *Stationnement des gens du voyage*, le juge administratif conserve sa compétence pour les occupations sans titre du domaine public non routier, alors que le tribunal de police intervient pour réprimer les occupations illicites de la voirie et de ses dépendances. L'efficacité de la justice et le respect des droits des gens du voyage pourraient être améliorés par une simplification de ce régime complexe, et l'institution d'un juge unique pour l'ensemble des contentieux de ce type.

Reproduction effectuée par le Centre de Gestion 59 avec l'autorisation du C.F.C. Toute nouvelle reproduction nécessite l'autorisation préalable du C.F.C.