CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2012

Note de synthèse, à partir d'un dossier, permettant de vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème et d'apprécier les connaissances acquises ayant trait, au choix du candidat, aux :

Questions sociales

EPREUVE N° 9

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET :

Votre département doit réviser le schéma départemental d'accueil des gens du voyage adopté entre 2002 et 2004.

Le Président du Conseil général vous demande une note faisant le point de façon globale sur la question des aires d'accueil, les difficultés rencontrées et les propositions qui pourraient faire l'objet de discussions avec le Préfet.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Didier QUENTIN. Rapport d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Assemblée Nationale 9 mars 2011. Extraits : 7p.	**Page 3**
Document n° 2	Circulaire du 28 août 2010 du Ministre de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer et du Ministre de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales : révision des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage – 5p.	**Page 10**
Document n° 3	Catherine PETILLON. Les gens du voyage. Le courrier des maires. 50 questions. Mars 2011. Extraits : 9p.	**Page 15**
Document n° 4	Gens du voyage : comment aménager les aires d'accueil ? Paysage Actualités. Avril 2011. 1p.	**Page 24**

Document n° 5	Frédéric DIEU. La réalisation et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage relèvent de la compétence des communes qui sont libres de la transformer. La semaine juridique n°27. 5 juillet 2010. 4p.	**Page 25**
Document n° 6	Laetitia BATAZZI. Comment ne pas manquer d'aires....d'accueil. La lettre du cadre territorial n°436. 1er février 2012.3p.	**Page 29**
Document N° 7	Joseph RUSTICO – Charlotte DUVERNOIS. Gens du voyage quel accueil ? Les cahiers juridiques. N°142 novembre 2010 Extraits : 5p.	**Page 32**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT n° 1

3

La mise en œuvre des obligations des communes repose sur l'adoption de **schémas départementaux**. Son article premier indique, en effet, « *qu'un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées* ». Cette rédaction illustre bien que l'aire permanente d'accueil est l'outil privilégié de mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000.

Le schéma départemental est élaboré conjointement par le préfet et le président du conseil général. La loi prévoit qu'il doit ensuite être approuvé conjointement par ces deux autorités dans un délai de dix-huit mois suivant sa publication. À défaut d'adoption conjointe dans ce délai, le préfet peut y procéder seul.

Une commission départementale consultative comprenant des élus et des représentants des associations et des gens du voyage participe à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma départemental.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Cependant, ces communes ont la possibilité de transférer leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui est alors chargé de la mise en œuvre du schéma départemental.

Les représentants de l'Association des maires de France ont indiqué à la mission d'information que cette possibilité devrait devenir une obligation pour tous les EPCI, sachant qu'il s'agit déjà d'une compétence obligatoire des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. En effet, l'intercommunalité semble le cadre adapté de gestion de la problématique de l'accueil des gens du voyage car il peut permettre de dépassionner le débat et de mieux répartir les charges résultant de cette contrainte. En outre, le transfert obligatoire à l'intercommunalité permet de résoudre les situations résultant de blocages liés à la coexistence dans un même EPCI de communes de moins de 5 000 habitants, non soumises à obligation, et de communes de plus de 5000 habitants qui sont inscrites d'office au schéma départemental. Dans une telle situation, les communes les plus petites n'auront pas intérêt à transférer la compétence au niveau intercommunal alors qu'il s'agirait souvent de la solution la plus conforme à l'intérêt général. Le rapport de M. Patrick Laporte, au nom du Conseil général de l'environnement et du développement durable, préconise également le transfert de cette compétence au niveau intercommunal, faisant notamment valoir que « *certaines aires n'arrivent pas à se faire parce que le maire est à la fois confronté à une opposition virulente dans sa commune et à un refus de la communauté de communes à laquelle sa commune appartient de prendre cette compétence* ».

Proposition n° 1 : Inclure parmi les compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la compétence « politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage ».

L'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 fixe des **délais à la réalisation des aires de stationnement** par les communes et les intercommunalités, contrairement à la loi de 1990. En effet, les investissements nécessaires devaient initialement être réalisés dans un délai de deux ans, soit, compte tenu des délais d'adoption des schémas départementaux, avant début 2005.

L'article 201 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales a rendu possible, sous certaines conditions, la prorogation de deux ans du délai initial de réalisation des aires. Pour en bénéficier, la commune ou l'EPCI doit avoir manifesté sa volonté de se conformer à ses obligations, soit par la production d'une délibération ou une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire, soit par l'acquisition ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains, soit encore par la réalisation d'une étude préalable.

L'article 138 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances initiale pour 2008 a instauré un délai supplémentaire jusqu'au 31 décembre 2008, pour que les collectivités retardataires puissent bénéficier de la subvention de l'État.

En contrepartie de leurs obligations et pour tenir compte des difficultés de financement des aires de stationnement dans les années 1990, l'État a apporté un soutien significatif pour l'investissement et le fonctionnement des aires. En investissement, les opérations nouvelles ou la réhabilitation des aires qui existaient avant la loi sont subventionnées à hauteur de 70 % de la dépense subventionnable (article 4 de la loi du 5 juillet 2000). Celle-ci est plafonnée à 15 245 euros par place pour les nouvelles aires, à 9 147 euros par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes et à 114 336 euros par opération pour les terrains de « grand passage ».

4

En fonctionnement, une aide forfaitaire à la gestion des aires d'accueil respectant les normes réglementaires d'aménagement et de gestion a été créée par la loi du 5 juillet 2000. Ses modalités d'attribution ont été définies par le décret n° 2001-568 du 29 juin 2001. Depuis le 1er janvier 2004, son montant est de 132,45 euros par place de caravane et par mois (arrêté du 28 mai 2004 sur la revalorisation des aides au logement).

Ainsi, l'obligation jurisprudentielle faite aux communes françaises de permettre aux gens du voyage de pratiquer leur mode de vie itinérant a trouvé une consécration législative, afin de lui donner toute son effectivité. D'ailleurs, les associations représentant les gens du voyage entendues par la mission d'information, tout en regrettant les insuffisances de cette loi, reconnaissent volontiers la spécificité française en la matière. Comme l'indique, par exemple, l'Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC), « *cette loi est une spécificité française qui n'a aucun équivalent. Les possibilités de « voyager » sont aujourd'hui très limitées tant les réflexes d'exclusion ont joué un peu partout en Europe et ailleurs. Si l'Irlande a fixé des obligations aux collectivités territoriales, la plupart des autres pays qui nous entourent (Allemagne, Angleterre, Belgique, Espagne, Italie ou Suisse) s'en remettent le plus souvent au volontariat des autorités locales* ».

2. Une mise en œuvre très progressive et encore insuffisante

a) Un retard quantitatif indéniable

• La totalité des départements métropolitains (●) a adopté un **schéma départemental d'accueil des gens du voyage**. En effet, 96 schémas ont été signés et approuvés par les préfets (●), dont 73 conjointement avec les présidents de conseils généraux.

Il est à noter que six schémas ont été annulés par les juridictions administratives pour non-respect du formalisme imposé par la loi (Moselle, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Depuis, ces départements ont adopté un nouveau schéma, à l'exception des deux derniers. Le schéma du Pas-de-Calais a par ailleurs été annulé par un jugement du tribunal administratif en novembre 2008. Un nouveau schéma est en cours d'élaboration. De plus, les schémas des départements des Côtes d'Armor, de l'Hérault, de la Gironde et du Var ont fait l'objet d'annulations partielles.

Ce bilan est à comparer avec celui de l'article 28 de la loi de 1990 sur la base duquel seuls 47 départements avaient adopté un schéma départemental d'accueil.

Le lancement de la révision de ces plans, adoptés pour une durée de six ans, n'est intervenu qu'en 2009, compte tenu de la prorogation jusqu'au 31 décembre 2008 de la subvention de l'État pour les collectivités retardataires. Une circulaire du 2 octobre 2009 demande la réalisation d'un bilan des premiers schémas départementaux, avant d'engager leur révision. Actuellement, une trentaine de départements ont entamé la révision de leur plan, en commençant par commander une étude sur l'état des lieux et les besoins, ce qui retarde le processus, compte tenu des délais inhérents aux appels d'offres. Mais ce type de diagnostic préalable est indispensable, afin de mettre en adéquation le plan avec l'évolution des besoins des gens du voyage.

• S'agissant des **places dans les aires de stationnement**, la réalisation des obligations des communes fixées par les schémas départementaux devrait se traduire par la réalisation de 41 589 places sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer les besoins actuels, alors que la révision des schémas départementaux ne fait que commencer, le constat général qui ressort des auditions est que cet objectif en nombre de places serait suffisant pour répondre aux besoins d'itinérance des gens du voyage.

Cependant, les associations représentant les gens du voyage ont nuancé sérieusement ce constat en rappelant que cet objectif était, en l'état, loin d'être atteint et que, dans les faits, les gens du voyage continuaient de rencontrer des difficultés à pratiquer un mode de vie itinérant.

En effet, **à la fin de l'année 2009, seules 19 936 places aménagées avaient été mises en service, soit 48 % des prescriptions des schémas départementaux**. Cependant, à la même date, ce **sont 27 847 places en aire d'accueil qui avaient fait l'objet d'une décision de subvention de l'État, soit 67 % du total** des places inscrites aux schémas départementaux.

Les représentants de l'administration sont conscients de cette réalisation partielle des objectifs.

5

M. Christophe Mirmand, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale au ministère de l'Intérieur, a ainsi reconnu qu'il y avait un « écart conséquent » entre objectifs et réalisations attendues ; d'autant qu'il considère que ce taux de 67 % de réalisation ne pourra que peu progresser si l'État ne participe pas au financement des places prescrites dans les schémas, mais non encore réalisées. Depuis le 1er janvier 2009, l'État ne subventionne plus la réalisation des aires de stationnement par les communes n'ayant pas manifesté à cette date leur volonté de se conformer à leurs obligations.

Au 1er janvier 2009, 358 communes et 175 EPCI étaient considérés comme défaillants au regard de leurs obligations en matière d'accueil et de stationnement des gens du voyage.

La réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage constitue en effet un effort financier non négligeable. On peut donc estimer peu probable que des communes qui n'ont pas rempli leurs obligations, pour des raisons justifiables ou non, lorsqu'elles pouvaient bénéficier de subventions, le fassent dans le cadre de la mise en œuvre des prochains schémas départementaux, en l'absence de financement de l'État. L'attention des membres de la mission d'information a, par ailleurs, été attirée sur le coût réel d'une place de stationnement, qui dépasse largement les plafonds de subventions retenus par l'État. D'après le sénateur Pierre Hérisson, ce coût est plus proche des 20 à 25 000 euros par place que du montant de 15 245 euros retenu comme base de calcul par le décret du 29 juin 2001. En conséquence, le taux réel de subvention de l'État pour la réalisation des aires d'accueil est d'environ 50 % des dépenses engagées, et non de 70 %. Ainsi, comme le montre la différence de réalisation par rapport à l'article 28 de la loi de 1990, la participation financière de l'État a été indispensable, mais elle ne doit pas faire oublier le réel effort consacré par les collectivités territoriales dans le financement des aires de stationnement.

Au total et alors que les schémas départementaux viennent à expiration, les objectifs sont donc loin d'avoir été atteints, mais les résultats ne sont pas négligeables pour autant, puisqu'environ 20 000 places de stationnement aux normes sont disponibles dans les aires d'accueil. La montée en puissance progressive du dispositif, compte tenu des délais inhérents à toute opération d'aménagement, fait que les effets positifs de la loi de 2000 commencent juste à se faire sentir. En effet, la plus grande partie des réalisations dans ce domaine a été faite dans la deuxième moitié des années 2000, c'est-à-dire très récemment. Beaucoup d'aires d'accueil financées sont d'ailleurs en cours de réalisation.

Cependant, on constate de très fortes disparités dans les taux de réalisation des aires d'accueil en fonction des départements. Dans certaines régions, on observe de vrais problèmes de réalisation et des besoins qui restent non satisfaits pour l'itinérance, notamment en Île-de-France et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) (1) où le taux de réalisation des objectifs est de 24 % seulement. En revanche, dans d'autres régions, notamment dans l'ouest, les taux de réalisation sont très satisfaisants (1).

Si certains élus locaux ont pu, ici ou là, faire preuve d'une absence de bonne volonté manifeste dans la mise en œuvre de leurs obligations, les membres de la mission d'information ont plutôt le sentiment que **les retards rencontrés s'expliquent majoritairement par des obstacles objectifs** sur lesquels les collectivités territoriales ont peu de prise :

— le premier frein à la réalisation d'une aire d'accueil est celui de la disponibilité foncière. De très nombreuses communes inscrites dans les schémas départementaux sont des communes urbanisées où très peu de terrains sont disponibles. En effet, les schémas départementaux ont généralement fait le choix, conforme à l'esprit de la loi du 5 juillet 2000, d'envisager l'implantation des aires dans les zones traditionnellement fréquentées par les gens du voyage, c'est-à-dire principalement à proximité des zones urbaines. Cet élément explique bien pourquoi les régions qui connaissent le plus grand retard dans la réalisation de leurs objectifs sont également les régions les plus denses et où les disponibilités foncières sont les plus rares : Île-de-France, PACA ;

— une autre raison réside dans les difficultés naturelles qui peuvent rendre complexe l'implantation d'une aire d'accueil, tant pour des raisons physiques (déclivité du terrain, zones humides...) que pour des considérations tenant à la protection des paysages. Ce facteur explique en grande partie le retard pris dans de nombreuses communes littorales, où les besoins recensés en aires d'accueil sont pourtant importants ;

— au-delà des problèmes d'acquisition des terrains destinés aux aires d'accueil, les procédures d'urbanisme sont parfois très longues et peuvent expliquer en partie la lenteur constatée dans la création des aires d'accueil dans les premières années d'application de la loi. En effet, ces procédures peuvent prendre plusieurs années, lorsque l'opération d'aménagement nécessite une déclaration d'utilité publique

6

avec mise en compatibilité du plan local d'urbanisme. De plus, la mise en œuvre de ce type d'opérations ne se fait pas sans obstacles contentieux de la part des riverains des sites choisis (création d'associations de préservation de l'environnement...). Pour éviter ce genre de réactions, ou du moins en atténuer la portée, les collectivités territoriales ont dû faire précéder ces opérations de périodes de concertation et d'explication qui ont également pu ralentir le processus ;

— le coût réel des aires de stationnement, sous-évalué dans le calcul des subventions de l'État, a également pu freiner le développement des aires d'accueil. Dans son rapport au Premier ministre[●], le sénateur Hérisson observait que « *des contraintes techniques, souvent jugées excessives, ont grevé le coût d'aménagement des aires d'accueil et découragé certaines collectivités (...). L'administration a, par une circulaire en date du 5 juillet 2001, préconisé l'installation de nombreux équipements ayant pour conséquence de renchérir le coût des aires au-delà des normes établies par le décret du 29 juin 2001* ». Toutefois, une circulaire du 3 août 2006 est revenue sur les dispositions de la circulaire de 2001 qui renchérissaient considérablement le coût moyen d'une aire de stationnement. Ce constat n'est cependant pas totalement partagé par l'ingénieur général du développement durable M. Patrick Laporte, chargé d'une mission sur les aires d'accueil [●], qui a indiqué à la mission d'information que la réalisation d'un bloc sanitaire pour deux places de stationnement ne renchérissait le coût à la place que de 7 %, par rapport à la réalisation d'un bloc sanitaire pour cinq places de stationnement, l'essentiel des coûts résultant des travaux de génie civil. Il faisait, par ailleurs, valoir que l'individualisation des équipements avait pour avantage de responsabiliser les utilisateurs.

Compte tenu de ces nombreuses difficultés objectives expliquant dans la plupart des cas les retards pris dans la réalisation des aires d'accueil, il est assez compréhensible qu'aucun préfet n'ait jamais utilisé le pouvoir de substitution dont il dispose dans ce domaine. En effet, l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 accorde au préfet un tel pouvoir de substitution dans la réalisation des aires, si la commune ou l'EPCI ne les a pas aménagées dans les délais prescrits. Après mise en demeure restée sans effet pendant trois mois, le préfet peut ainsi directement « *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 défaillant* ». Les dépenses résultant de ces opérations sont alors considérées comme des dépenses obligatoires.

Dans certaines circonstances, la mise en œuvre de ce pouvoir de substitution pourrait cependant être très utile. Tout d'abord, dans le cas de mauvaise volonté caractérisée d'élus refusant, par principe, la création d'une aire de stationnement. Mais bien souvent, la situation est plus complexe ; elle résulte d'un climat local tendu, en raison par exemple de précédents d'installations sauvages de gens du voyage qui se sont mal passées. Seul le pouvoir d'arbitrage de l'État peut alors mettre fin à de telles situations, les élus eux-mêmes le souhaitant parfois.

D'après le rapport de M. Patrick Laporte pour le Conseil national de l'environnement et du développement durable, « *le dispositif [de substitution] actuel s'avérerait complexe à mettre en œuvre, voire inapplicable tant que des mesures d'application ne seraient pas édictées* ». Il considère que si le préfet est l'autorité légitime pour déclencher la procédure, il ne dispose pas des moyens pour la mettre en œuvre effectivement : il suggère donc de confier la construction de l'aire aux organismes de logement sociaux, de prévoir le droit de préemption par le préfet et que le permis de construire soit accordé directement par ce dernier. [●]

Ainsi, la mission d'information estime nécessaire que l'État assume les responsabilités que lui confie la loi et utilise, en cas de blocage empêchant la construction d'aires de stationnement, la procédure de substitution prévue par l'article 3, procédure qui devra être réformée pour la rendre opérationnelle.

<u>Proposition n° 2</u> : Rendre plus aisée et systématique l'utilisation par les préfets de leur pouvoir de substitution, lorsque les communes et les EPCI ne respectent pas leurs obligations en matière de création et d'aménagement d'aires permanentes d'accueil dans les délais prescrits.

Cependant, l'utilisation de moyens contraignants à l'égard des collectivités territoriales devrait s'accompagner de la mise en œuvre de dispositifs plus incitatifs. Même si elle a tardé à donner des résultats concrets, la prise en charge par l'État d'une partie du financement des aires d'accueil a porté ses fruits. M. Louis Besson a, d'ailleurs, expliqué à la mission d'information que l'échec de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 s'expliquait principalement par l'absence de financement de l'obligation qu'il édictait. À l'inverse, la décision de déposer le projet de loi qui allait devenir la loi du 5 juillet 2000 a été prise à la suite d'un arbitrage budgétaire ayant permis de prévoir la participation de l'État au financement des aires

d'accueil.

Depuis le 1er janvier 2009, l'État subventionne uniquement les aires d'accueil situées dans les communes désormais soumises aux obligations prévues par la loi de 2000, car leur population a dépassé le seuil de 5000 habitants depuis le 1er janvier 2009. Cela signifie que les places de stationnement dont le financement n'avait pas été décidé par l'État à cette date, soit le tiers des places prévues par les schémas départementaux, devront être réalisées uniquement en utilisant les ressources des collectivités territoriales. Il est fortement à craindre que des communes qui n'ont pas pu, ou pas voulu, créer des aires d'accueil lorsque celles-ci étaient subventionnées à 70 % par l'État ne remplissent pas davantage leurs obligations en l'absence de participation de l'État au financement. Pourtant, les retards incontestables dans la réalisation des aires d'accueil ont parfois des causes objectives, comme votre rapporteur l'a montré, et il ne semble pas toujours justifié de pénaliser les communes et EPCI qui n'ont pas réalisé dans les temps les places de stationnement prévues dans les schémas départementaux.

Sur le fond, il n'apparaît pas du tout illégitime que l'État participe au financement de la politique d'accueil des gens du voyage. En effet, si celle-ci repose principalement sur les communes et les intercommunalités, l'État ne peut les laisser financer, seules, les dispositifs d'accueil de populations qui ne résident pas de façon stable sur leur territoire. Le montant cumulé des crédits dégagés par l'État depuis 2000 pour la construction des aires s'élève à 288 millions d'euros. Il s'agit d'un effort significatif, mais qui était indispensable et qui doit donc être poursuivi. Le financement des aires de stationnement doit ainsi reposer sur un triptyque composé des collectivités territoriales, des gens du voyage eux-mêmes (●) et de l'État.

Toutefois, en application de la loi du 5 juillet 2000, il importe que la responsabilité de la construction des aires d'accueil demeure celle des collectivités territoriales, l'État n'apportant qu'une contribution.

C'est pourquoi, en contrepartie du maintien des subventions nationales, la mission juge qu'il ne serait pas hors de propos d'envisager l'établissement d'un dispositif incitatif permettant, sous certaines conditions, de sanctionner financièrement les communes et les EPCI lorsqu'elles ne respectent pas leurs obligations en matière de création et d'aménagement des aires permanentes d'accueil.

Cette sanction pourrait prendre la forme d'un prélèvement sur les ressources des communes de plus de 5 000 habitants, ainsi que sur une fraction de la dotation d'intercommunalité versée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'étant vu transférer la compétence de création et d'aménagement des aires permanentes d'accueil. Dans l'esprit de la mission, le calcul du montant de cette sanction intégrerait le potentiel fiscal par habitant des collectivités concernées et le taux de réalisation des engagements inscrits dans les schémas départementaux. Ce montant serait du reste plafonné à un pourcentage des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ou de l'EPCI.

Il appartiendrait au représentant de l'État dans le département de mettre en demeure la commune ou l'EPCI de respecter ses obligations sur la base d'un inventaire annuel établissant, suivant une procédure contradictoire, le degré de réalisation des objectifs fixés par les schémas départementaux. La procédure de sanction serait engagée, à défaut de réponse de la collectivité ou de l'établissement public en question dans un délai imparti par le législateur et sous réserve que la commune ou l'EPCI ne démontre l'existence de motifs objectifs à l'origine des retards constatés (difficultés budgétaires sérieuses, absence de disponibilités foncières immédiates, cas de force majeur tenant à un événement naturel, difficultés dans la mise en œuvre des procédures du code des marchés publics, etc.).

<u>Proposition n° 3</u> : Rétablir le subventionnement par l'État des aires permanentes d'accueil prévues par les schémas départementaux.

Dans une même volonté incitative, il semble également important de mieux articuler l'obligation de créer et d'aménager des aires permanentes d'accueil avec les obligations résultant d'autres textes législatifs intervenant également dans le domaine du logement social.

D'ores et déjà, l'article 65 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a modifié l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation relatif au prélèvement fiscal supporté par les communes soumises à l'obligation d'avoir 20 % de logements locatifs sociaux, en application de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU ». Les dépenses en faveur de la création d'aires permanentes d'accueil, aménagées en application de la loi du 5 juillet 2000, sont désormais admises en déduction du prélèvement

8

supporté par les communes soumises à l'obligation des 20 %, au même titre que les dépenses en faveur du logement social.

Dans son rapport remis au Premier ministre, M. Pierre Hérisson estimait nécessaire d'aller plus loin et de prendre en compte dans le calcul du taux de 20 % de logements sociaux les places ainsi créées dans les aires permanentes d'accueil. Chaque emplacement créé serait ainsi comptabilisé comme un logement social. Certes, la caravane ne saurait être assimilée à un logement, mais lorsqu'il s'agit, par choix, de la résidence principale de ses occupants, il est nécessaire d'en tenir compte dans le cadre d'une politique globale de l'habitat. En finançant une aire d'accueil, le contribuable participe au financement de l'habitat d'une catégorie de la population, ce qui s'apparente à du logement social, et favorise la mixité sociale.

Proposition n° 4 : Prendre en compte les emplacements dans les aires permanentes d'accueil au titre des obligations en matière de logement social.

b) Des aires qui ne répondent pas toujours exactement aux besoins

Une fois l'aire construite, la façon dont elle est gérée est fondamentale dans la réussite de l'accueil des gens du voyage sur le territoire de la commune. Elle conditionne, en effet, non seulement son acceptabilité sociale par les populations locales, mais aussi son appropriation par les gens du voyage qui renonceront ainsi aux stationnements sauvages.

La mission d'information est convaincue que la bonne gestion d'une aire d'accueil permet de favoriser l'insertion sociale des gens du voyage. Comme l'indique l'Association nationale des gens du voyage catholiques, « *les voyageurs sont (...) sensibles au climat relationnel créé par le gestionnaire ou son délégué, aux normes de confort et à la réalisation de l'aire. Lorsqu'une conjonction de ces facteurs est harmonieuse, lorsque les familles se sentent respectées par la collectivité qui les accueille, il n'y a pas de difficultés majeures dans la gestion des aires, certains maires et voyageurs peuvent en témoigner* »

Le premier facteur de réussite d'une aire d'accueil est sa **localisation**. Il s'agit également de l'objectif le plus difficile à atteindre. Comme l'indique un rapport remis par le cabinet REFLEX à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction(●), « *Les choix d'implantations s'avèrent très contraints, entre l'opportunité foncière - principal déterminant -, le raccordement aux voies principales de circulation, la proximité des commerces et services et l'éloignement des habitations afin de limiter les oppositions. Les localisations s'avèrent, en fin de course, moins caricaturales que celles des aires plus anciennes pour lesquelles les critères n'étaient pas inscrits dans les textes réglementaires et qui cumulaient le plus souvent les nuisances* ». Les membres de la mission d'information ne peuvent cependant que se réjouir de voir que la majorité des communes ont préféré s'engager dans des opérations d'aménagement complexes à localiser mais répondant à des critères prédéfinis, plutôt que d'avoir fait le choix d'un respect uniquement quantitatif de leurs obligations en optant pour des terrains facilement disponibles, mais inadaptés.

Pour autant, les associations de gens du voyage continuent de critiquer d'une façon générale la localisation des aires, les trouvant trop éloignées des services de proximité et trop souvent enserrées dans un paysage peu attrayant. Compte tenu des contraintes objectives pesant sur les élus locaux dans le choix de l'emplacement, de telles situations sont souvent inévitables : il faut bien veiller à ce que la localisation en périphérie d'une aire ne se traduise pas par son isolement du reste de la commune. Les élus devraient donc, dans de telles situations, assurer le raccordement de l'aire aux services de transport public et, prioritairement, assurer la desserte de l'aire par le ramassage scolaire.

Le second élément essentiel réside dans **les modalités de gestion** des aires d'accueil. Deux solutions sont possibles : la gestion directe en régie par la commune ou l'EPCI, ou bien la délégation de service public par recours à un prestataire extérieur. Chaque solution a ses avantages et ses inconvénients et la mission d'information n'estime pas souhaitable d'encadrer trop strictement les choix des élus locaux. Pour autant, on observe un recours croissant à la délégation de service public. Dans son rapport, M. Patrick Laporte (●) indique que 50 % des aires d'accueil sont gérées par la société Hacienda, et environ 15 % par ADOMA, l'ex SONACOTRA. M. Pierre Hérisson résumait bien dans son rapport les avantages de la gestion déléguée, indiquant que « *pour des modes de gestion en régie, les modalités de droit commun de recrutement de la fonction publique territoriale ne conviennent pas à l'exercice d'un métier dont il faut reconnaître qu'il requiert un profil particulier voire une formation qui n'existe pas à ce jour.*

Actuellement, une dizaine de sociétés ont émergé sur le marché de la gestion des aires d'accueil. Ces

9

sociétés développent des savoir-faire et des méthodes qui leur sont propres, mais qui donnent satisfaction aux collectivités auprès desquelles elles candidatent à l'obtention de contrats de gestion d'aires ».

Le choix de l'exploitant est en effet primordial, car la gestion d'une aire d'accueil exige une connaissance fine du monde du voyage et une grande rigueur dans les choix de gestion (gardiennage, dispositifs de paiement des « fluides »...), qualités qu'ont acquises les grands acteurs de ce secteur. Cependant, quelles que soient les qualités du gestionnaire, le fonctionnement harmonieux d'une aire d'accueil exige l'investissement personnel des élus. Beaucoup de gens du voyage indiquent ainsi préférer la gestion directe, car l'accès aux élus leur semble plus facile, lorsqu'il s'agit de régler un différend. Le fait de déléguer la gestion d'une aire d'accueil à des professionnels ne doit en effet pas se traduire par un désengagement des élus dans le fonctionnement quotidien de l'aire.

La mission d'information a pu constater que les choix effectués par les gestionnaires variaient parfois considérablement, concernant notamment la tarification et les dispositions du règlement intérieur.

S'agissant de la tarification, les écarts peuvent être très importants : pour l'Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC), les tarifs pratiqués iraient de 2 à 10 euros par jour. Les gens du voyage considèrent que cette situation est inéquitable. Le risque est, par ailleurs, qu'une tarification trop élevée ait pour conséquence d'écarter les familles les plus pauvres, qui seraient alors tentées par des installations sauvages, en marge du dispositif d'accueil.

De la même façon, on constate que les règlements intérieurs ne sont pas harmonisés. Pour être efficace, un règlement intérieur doit prévoir des règles relatives aux entrées, aux sorties, aux conditions de stationnement, aux règles de vie sur l'aire, sans bien sûr contenir de dispositions discriminatoires (retenue de la carte grise, fermeture de l'aire pendant la nuit...). De même, le règlement intérieur doit responsabiliser les usagers : de très nombreux exemples montrent que chacun est gagnant, lorsque sont utilisés des dispositifs d'individualisation du paiement des fluides (eau, électricité...).

Mais, le principal problème rencontré est relatif à **la disponibilité des aires pour les gens du voyage réellement itinérants**. Le constat est en effet unanime que les aires d'accueil des gens du voyage sont majoritairement utilisées par des familles semi-sédentarisées. Dès lors, ces aires sont souvent saturées, lorsque des gens du voyage réellement itinérants veulent les rejoindre temporairement. Les responsables de la société Hacienda ont estimé que la durée moyenne de stationnement avait tendance à s'allonger et s'approchait des six mois, entraînant un blocage du système théorique de rotation des emplacements. Cette tendance à la sédentarisation n'est, d'ailleurs, pas à critiquer par principe, d'autant qu'elle repose sur une volonté très louable d'assurer dans les meilleures conditions la scolarisation des enfants, du moins à l'école primaire. De fait, la circulaire du 3 août 2006 précise que la durée maximum de séjour ne doit pas dépasser 5 mois, mais précise dans le même temps que des exceptions sont possibles pour permettre aux enfants scolarisés sur place d'achever leur année scolaire.

Compte tenu de la faible proportion des gens du voyage se déplaçant tout au long de l'année, votre rapporteur considère que si les aires d'accueil leur étaient réservées, ce qui était leur vocation première, le nombre de places actuellement disponibles suffirait à répondre aux besoins. C'est pourquoi la mission d'information recommandera de développer les solutions réellement adaptées aux besoins des gens du voyage semi-sédentaires ou en voie de sédentarisation. Mais, en l'absence d'une offre suffisante de terrains familiaux, il est inévitable que les aires existantes soient majoritairement occupées par des populations ancrées localement.

Afin de permettre, malgré tout, aux aires d'accueil de jouer leur rôle d'origine, qui est de permettre un stationnement temporaire de personnes itinérantes, il est indispensable de mieux mettre en réseau les aires d'accueil, en favorisant l'information et l'orientation des voyageurs en fonction des disponibilités des différentes aires. Il pourrait également être envisageable de réserver certains emplacements pour les séjours de courte durée.

<u>Proposition n° 5</u> : Inciter les gestionnaires d'aires permanentes d'accueil à harmoniser leurs pratiques (tarif, durée de stationnement, information sur les disponibilités dans les aires).

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DOCUMENT n° 2

10

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE,
DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES
ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Direction Générale de l'Aménagement, du Logement
et de la Nature
Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES

Direction de la Modernisation et de l'Action Territoriale

Paris, le 28 août 2010

CIRCULAIRE N° NOR IOCA1022704C

**LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE,
DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT**

**LE MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES,**

à

**MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS DE REGION
MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS DE DEPARTEMENT
MONSIEUR LE PREFET DE POLICE**

OBJET : Révision des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

Résumé : L'objet de cette circulaire est de guider les acteurs concernés dans la conduite de l'évaluation des besoins et la révision des objectifs du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

L'article 1er de la loi n° 2000-614 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit que le schéma départemental d'accueil des gens du voyage est révisé selon la même procédure que celle de son élaboration, au moins tous les six ans à compter de sa publication. La révision doit donc être engagée au plus tard à la date anniversaire des six ans de publication du schéma départemental initial, dans les conditions d'élaboration fixées au III de l'article 1er précité. L'arrêté modificatif du schéma départemental devra être approuvé et publié au recueil des actes administratifs de la préfecture dans un délai de dix-huit mois à compter de l'engagement de la procédure de révision. Cet engagement peut être officialisé par arrêté préfectoral publié. Il s'agit d'une obligation légale à laquelle les acteurs concernés ne peuvent se soustraire, quel que soit le niveau de réalisation des équipements prévus. La plupart des schémas départementaux arrivant à échéance, il convient donc d'engager la procédure de révision. Sa mise en œuvre impose d'établir le bilan de la réalisation des aires d'accueil inscrites dans le schéma départemental en vue de faire le diagnostic des éventuels dysfonctionnements, en tenant compte des évolutions intervenues depuis l'adoption du document initial.

1 - La conduite de l'évaluation de l'existant et des besoins :

L'évaluation constitue le préalable à la révision. Elle permet de dresser le bilan, d'établir le diagnostic et de fixer les modalités générales de mise en œuvre de la révision du schéma départemental. L'évaluation doit être complète et sincère. Elle porte sur la globalité des indicateurs de gestion et d'utilisation des aires d'accueil et conduit à s'interroger sur la pertinence des objectifs poursuivis dans les précédents schémas. Vous recenserez les aires d'accueil et les équipements existants, comme ceux qui sont en attente de réalisation. C'est sur la base de l'ensemble de ces critères que vous dresserez la carte des structures d'accueil dans le département et de ses insuffisances, en vue de l'adapter aux besoins nouvellement identifiés en fonction, en particulier, de l'accroissement de la sédentarisation des familles. Cette opération doit vous permettre d'établir, à la lumière des besoins recensés, un point de situation sur les projets qui présentent une utilité réelle.

L'accroissement de la sédentarisation constitue, aujourd'hui, la problématique majeure de la gestion des aires d'accueil. L'occupation durable des aires d'accueil par des familles sédentaires ou semi-sédentaires fait obstacle à la rotation des places de caravanes correspondant aux besoins de stationnement des gens du voyage itinérants. Il convient donc de prendre en compte les évolutions constatées depuis la publication du schéma départemental en procédant, notamment, au recensement des points d'ancrage des populations sédentaires sur les aires d'accueil. Les besoins des populations nomades doivent être distingués de ceux des personnes en voie de sédentarisation. La prise en compte des personnes en situation de précarité appelle des réponses, au cas par cas, qui relèvent des politiques sociales de l'habitat. Ces mesures, inscrites dans l'annexe au schéma départemental, se concrétisent par la mise à disposition de terrains familiaux locatifs ou de logement adapté, en lien avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

1 – 1 Les financements associés à la procédure de révision :

Dans le cadre de la révision, pourront être financés :
- Les études préalables à la révision du schéma départemental lorsqu'elles sont confiées à un prestataire ;
- La création d'aires d'accueil ou de grands passages des nouvelles communes de plus de 5 000 habitants inscrites dans le schéma révisé et publié (cas des communes ayant franchi le seuil des 5 000 habitants lors du dernier recensement de la population – décret n°2008-1477 du 30 décembre 2008).
- Les terrains familiaux locatifs prévus par le schéma révisé, destinés aux sédentaires et réalisés par les collectivités.

2 – La procédure de révision du schéma départemental d'accueil des gens du voyage :

2 – 1 Le renouvellement de la commission départementale consultative des gens du voyage :

La révision du schéma départemental doit s'accompagner, en principe, du renouvellement de la commission départementale consultative des gens du voyage. Il convient d'engager cette procédure de manière à associer pleinement la commission à la procédure de révision. Vous veillerez au respect des règles qui fixent sa composition et son fonctionnement, au risque de l'annulation de votre arrêté modificatif du schéma départemental. Vous vous assurerez, également, que la consultation de la commission est respectée scrupuleusement en fixant la périodicité de ses réunions. Indépendamment de la consultation de cette commission, nous vous demandons expressément de réunir les maires des communes de plus de 5000 habitants et tous les autres maires concernés par cette révision pour recueillir leurs observations et recevoir leurs propositions.

12

2 – 2 La révision des besoins en aires permanentes d'accueil :

Vous établirez, sur la base de l'évaluation des indicateurs de gestion des aires, le nouveau profil du schéma départemental. Vous vous appuierez sur les enseignements du diagnostic tirés, notamment, de l'observation des occupations illicites pour répartir l'offre d'accueil entre les aires permanentes et de grands passages. De nouveaux secteurs géographiques d'implantation d'une aire d'accueil pourront être créés. L'expérience enseigne, à cet égard, qu'il est utile de réduire cette notion à la zone concernée, dans une commune clairement identifiée.

Le schéma révisé doit comprendre les projets non réalisés dans le schéma initial si les besoins demeurent. Les aires précitées peuvent être redimensionnées. Le recensement des places de caravanes peut conduire, sur la base du dénombrement des situations de sédentarisation, à réviser, à la baisse, les besoins dans les aires d'accueil.

Il est envisageable, dans ces conditions, de réduire le nombre des places de caravanes prévues dans l'aire d'accueil sous réserve de transformer ces places de caravanes pour itinérants en places de terrain familial. Dans ce cas, une séparation physique doit être instaurée entre les places pour les itinérants et celles pour les ménages sédentarisés.

Dans l'hypothèse de la création d'une aire d'accueil nécessitant la modification préalable du plan local d'urbanisme, vous mobiliserez vos services pour assurer le soutien technique de l'État à la collectivité territoriale qui s'engage dans cette procédure. Un nouveau référentiel technique tendant à l'allègement des normes rappelées dans la circulaire NOR INTD 0600074C du 3 août 2006 relative à la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage sera élaboré et diffusé ultérieurement. Vous porterez une attention particulière sur la localisation du projet. Nous vous rappelons que le site doit répondre aux exigences de la loi au regard de l'accès aux soins, des possibilités de scolarisation des enfants ou de l'exercice des activités économiques.

La révision des besoins en structures d'accueil doit s'accompagner de l'examen des moyens susceptibles d'améliorer la qualité de l'accueil. Divers procédés y contribuent. L'instauration d'un règlement intérieur constitue, à cet égard, un bon outil de gestion en assurant la régulation de leur utilisation. Il fixe, notamment, la durée maximum du séjour, les exceptions pour permettre en particulier aux enfants scolarisés sur place d'achever leur année scolaire et précise la période de fermeture annuelle de l'aire pour son entretien. Ces règles dissuadent les occupants de s'approprier un emplacement par une installation durable, pratique ouvrant souvent la voie aux constructions irrégulières (constructions en dur, aires de ferraillage,...).

L'individualisation des tarifications du droit d'usage et des consommations de fluides est souhaitable. Cette mesure contribue à la responsabilisation des consommateurs et isole les mauvais payeurs. Les utilisateurs des aires d'accueil dénoncent cependant la disparité des coûts de place des caravanes et l'application de tarifs prohibitifs pour les consommations. La fixation de ces tarifs, comme l'installation d'équipements et de compteurs individualisés, relève de la libre administration des collectivités gestionnaires. Vous vous efforcerez néanmoins de répondre à l'attente des utilisateurs en faisant prévaloir auprès des élus l'intérêt d'une harmonisation tarifaire.

D'une manière générale, il convient de renforcer les partenariats et de faire connaître les bonnes pratiques en vue d'harmoniser le fonctionnement des aires, notamment par l'édiction de tarifs recommandés. Un service d'information par Internet peut contribuer utilement à la diffusion de telles informations.

Un dispositif de consultation en ligne peut renseigner, également, sur les mouvements et les disponibilités de places de caravanes dans les aires d'accueil. Sa mise en place peut être proposée au conseil général, avec le concours des communes.

2 - 3 La révision des besoins en aires de grand passage :

L'obstacle principal au stationnement des gens du voyage réside encore dans l'insuffisance des aires de grand passage. Nous insistons sur la priorité qu'il convient de donner, désormais, à la réalisation de ces équipements. Vous mobiliserez le médiateur auprès des gens du voyage que vous avez désigné pour assurer le suivi de ces mesures. Il assurera les maires de votre soutien dans leur action, de la recherche du terrain à la rédaction du protocole d'occupation temporaire. Il les informera également, qu'à défaut de remplir leurs obligations, vous serez susceptible d'engager la procédure de substitution de l'État prévue à l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000.

Les communes doivent identifier rapidement les terrains qui répondent aux besoins constatés sur leur territoire en la matière. Vous sensibiliserez les élus sur la nécessité de définir ces besoins avec pragmatisme, après étude des mouvements observés les années précédentes. Le constat des occupations illicites de terrains par les groupes de caravanes se rendant ou revenant des grands rassemblements traditionnels constitue, à cet égard, un bon indicateur dans l'évaluation de ces besoins. Il est recommandé de faire deux aires de grand passage par département. Certains départements sont cependant naturellement plus concernés puisque, par définition, ces aires doivent se situer sur les itinéraires traditionnels. Leur implantation doit donc respecter la répartition géographique dictée par l'observation de ces itinéraires.

Les mesures visant à pallier les insuffisances en aires de grands passages, comme le recours temporaire aux terrains non inscrits susceptibles de recevoir les grands groupes, doivent être encouragées. Vous examinerez, spécialement dans les secteurs de forte tension sur le foncier, toute solution susceptible d'améliorer ce dispositif d'accueil. Les terres agricoles en jachère ne peuvent cependant être utilisées comme terrains provisoires de passage des gens du voyage, sous peine de ne pas respecter les conditions d'éligibilité à la rémunération accordée à l'agriculteur, au titre de la politique agricole commune. Vous vous assurerez, également, que le terrain proposé n'est pas situé dans une zone à risque naturel ou technologique incompatible avec l'installation des populations itinérantes, même à titre temporaire. En tout état de cause, ces mesures n'exonèrent pas les collectivités de la réalisation de leurs équipements.

Les communes, notamment lorsqu'elles sont membres d'une structure intercommunale, peuvent aussi s'engager à mettre à la disposition temporaire des grands groupes des terrains qui ont vocation à remplir d'autres usages, par convention et à tour de rôle, dans le cadre d'un mode de rotation des grands passages. Il convient, dans cette perspective, d'établir un planning d'occupation de ces terrains. La révision du schéma départemental offre, enfin, l'opportunité d'inscrire la gestion de ces mouvements dans un contexte plus large que le département. Le rôle de coordination du préfet de région, prévu au V de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000, répond à ce besoin. Vous informerez systématiquement le préfet de région de l'engagement de la procédure de révision du schéma départemental ainsi que de l'avancement des travaux de la commission départementale, à chaque étape de la procédure. Il est souhaitable, dans cette optique, d'harmoniser l'accueil des grands passages avec les départements limitrophes, en lien avec l'échelon régional, afin d'anticiper leur stationnement dans le département.

A cet égard, le dispositif d'accueil des grands groupes de caravanes de gens du voyage dans les communes qui ont été contactées par l'Association Sociale Nationale Internationale Tzigane, sur lequel nous avons appelé votre attention par circulaire du 13 avril 2010 a, malgré ses imperfections, démontré les avantages de la préparation de l'accueil de ces groupes en amont de leurs déplacements. Ce système déclaratif ne répond cependant, ni aux possibilités, ni aux souhaits des groupes itinérants d'autres communautés de gens du voyage qui ne disposent pas des moyens logistiques dont bénéficient les groupes qui se rendent aux manifestations organisées par les pasteurs de « Vie et lumière ».

Il importe, par conséquent, de signaler aux élus la nécessité de tenir compte des besoins de ces autres groupes dans leurs prévisions d'accueil estival.

3 – La mise en œuvre de la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée :

La procédure de révision doit être mise à profit pour rappeler les obligations qui pèsent sur les collectivités inscrites dans le schéma départemental. Vous insisterez, à cette occasion, sur votre détermination de conditionner la mise en œuvre de la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain dans les communes concernées, conformément aux instructions de la circulaire NOR INTD n° 80 C du 10 juillet 2007, à la satisfaction de leurs obligations. Enfin, nous vous demandons d'informer le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales -Direction de la modernisation et de l'action territoriale (bureau des polices administratives)- des mises en demeure prononcées et des suites qui y sont données.

Pour le Ministre et par délégation,
Le Directeur général de l'aménagement,
du logement et de la nature

Jean-Marc MICHEL

Pour le Ministre et par délégation,
Le Préfet, Secrétaire général

Henri-Michel COMET

Les sites et documents à consulter

Guide de l'habitat adapté **pour les** gens **du** voyage
Direction **générale de** l'aménagement **du logement** et **de la nature**

www.developpement-durable.**gouv.fr/IMG/pdf/Guide_gens_du_voyage.pdf**
Brochure **de** 146 **pages**

www.amf.asso.fr/document/?DOC_N_ID=10204&TYPE_ACTU=1
Le rapport **du** Conseil général **de l'environnement et du** développement **durable sur les aires d'accueil** des **gens du voyage**

Les références

Loi 69-3 du 3 janvier 1969 relative **à l'exercice des activités ambulantes et au régime** applicable **aux personnes circulant** en France **sans domicile ni résidence fixe (JO du 5 janvier 1969, p.195)**

Décret n°70-708 du 31 juillet 1970 portant application **du titre I^er^ et de certaines** dispositions du **titre II de la loi n°69-3 du 3 janvier** 1969 **relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime** applicable **aux** personnes **circulant en France sans** domicile **ni** résidence **fixe**

Loi n°98-1165 du 18 décembre 1998 tendant **à renforcer le contrôle de** l'obligation scolaire **(JO du 22 décembre 1998, p.**19348)

Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 (dite **loi Besson II) relative à l'accueil et à** l'habitat **des gens du voyage (JO du 6 juillet 2000, p.10189)**

Décret n°2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale **consultative des gens du voyage (JO** du **26 juin 2001, p.10132)**

Décret n°2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables **aux aires d'accueil des** gens du **voyage (JO du 1^er^ juillet** 2001, **p.**10540)

Circulaire UHC/IUH1/12 n°2001-49 du 5 **juillet 2001 relative à** l'application **de la loi du 5** juillet **2000**; www.circulaires.**gouv.fr/** pdf/2009/03/cir_27329.pdf

Circulaire n°2002-101 du 25 avril 2002 **relative à la scolarisation des enfants du** voyage **et de familles non sédentaires**; www.circulaires.gouv.fr/ **pdf/2009/04/cir_1750.pdf**

Circulaire n°2002-102 du 25 avril **2002 relative aux missions et à** l'organisation **des centres** académiques pour la scolarisation **des** nouveaux arrivants **et** des enfants **du voyage** (Casnav); www.circulaires.gouv.fr/pdf/**2009/04/** cir_1804.pdf

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

Circulaire n°2003-76/IUH1/26 du 17 décembre 2003 relative aux **terrains familiaux** permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs; www.circulaires.gouv.fr/ pdf/2009/03/cir_27446.pdf

Décret n°2003-1120 du 24 **novembre 2003 relatif à la** Commission nationale **consultative des** gens du voyage (JO du 27 novembre **2003,** p.20189)

Circulaire n°NOR/INT/D/06/00074C du 3 août 2006 relative **à** la **mise** en œuvre des prescriptions du **schéma** départemental **d'accueil** des gens **du** voyage; www.circulaires. gouv.fr/pdf/2009/04/cir_5896.pdf

Circulaire du 28 août 2010 n°NOR IOCA1022704C relative à la révision **des schémas** départementaux d'accueil **des gens du** voyage; www.dguhc-logement.fr/infolog/**droit_** logt/gdv.php

Décret n°2009-624 du 6 **juin 2009 relatif à certaines** commissions administratives **à caractère consultatif** (JO du **7** juin 2009)

LE COURRIER des maires et des élus locaux

Principal actionnaire: Groupe Moniteur Holding. **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros. **RCS:** Paris 403 080 823 - **Siège social:** 17, rue d'Uzès 75108 Paris cedex 02. **Numéro de commission paritaire:** 1008 **T 83807** - **ISSN:** 0769-3508 - **Président / Directeur de la publication:** Guillaume Prot - **Directeur général:** Olivier de la Chaise. **Impression:** Imprimerie de Champagne, **ZI Les** Franchises, **52200** Langres - **Dépôt légal: mars** 2011.

16

LES GENS DU VOYAGE

Par Catherine Petillon

Les relations entre les collectivités et les gens du voyage sont ponctuées de fréquents contentieux. Quels sont les droits et les devoirs des gens du voyage ? Quel est le cadre réglementaire régissant leur accueil dans les communes ? Quels sont les rôles respectifs de l'Etat et des différents niveaux de collectivités ? Ce «50 questions» répond à ces interrogations, alors que le gouvernement envisage de doter les gens du voyage d'un nouveau statut.

1

Qui sont les gens du voyage ?

«Gens du voyage» est une expression administrative. Elle désigne une population hétérogène dont la caractéristique commune est d'avoir un mode de vie non sédentaire. Elle apparaît avec deux décrets de 1972, qui se réfèrent à la loi de 1969 sur l'exercice des activités économiques ambulantes. Selon ce texte, les gens du voyage sont des personnes sans domicile ni résidence fixe circulant en France ou exerçant des activités ambulantes. C'est donc le mode d'habiter qui caractérise les «gens **du voyage**», et non une identité culturelle. Dans la loi française, l'expression ne comporte aucune connotation ethnique ou communautariste.

Le terme «Roms» désigne des étrangers migrants qui étaient sédentaires avant de venir en France pour fuir les difficultés économiques et les discriminations dont ils souffraient dans leur pays. Selon leurs origines (Espagne, Italie, Europe de l'Est…), on les appelle Tsiganes, Gitans, Manouches ou Yéniches. Les termes «Roms» au sens de l'Union européenne ou «Tsiganes» ne sont pas utilisés par les autorités françaises, parce qu'ils qualifient une population sur des bases ethniques, ce qui est contraire à la Constitution.

2

Quels textes législatifs concernent les gens du voyage ?

De rares textes législatifs utilisent la formule «gens du voyage». La loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 («Besson II») consolidée au 28 décembre 2007 et l'article R.421-23 du Code de l'urbanisme sont les seuls textes en vigueur comportant des articles mentionnant explicitement cette expression. Cependant une quarantaine de textes sont applicables aux gens du voyage.

«Gens du voyage»

La Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage (Fnasat) regroupe 80 associations spécialisées dans l'accompagnement social et la médiation. Il existe six centres de ressources régionaux de la Fnasat. www.fnasat.asso.fr

17

23

Qu'est-ce que le schéma d'accueil départemental ?

L'élaboration de schémas d'accueil départementaux a été prévue par la loi du 5 juillet 2000. Ils sont conçus en concertation avec la préfecture, le conseil général et les communes concernées. Un schéma départemental précise 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 définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage présents sur les aires d'accueil. Le schéma détermine aussi les emplacements temporaires pour les rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements. Il est révisé au moins tous les six ans à compter de sa publication.

A NOTER

Pilotée par le préfet, l'élaboration et la mise en œuvre du schéma s'appuie sur les avis des conseils municipaux et de la commission consultative départementale.

24

Quel est le rôle de la commission consultative départementale ?

La composition et le fonctionnement de cette commission sont prévus par le décret du 25 juin 2001. Elle réunit des représentants de l'Etat (en particulier des services de l'équipement, des affaires sociales, de l'Education nationale ainsi que des services de police et de gendarmerie), du conseil général et des maires du département. La Mutualité sociale agricole du département peut être associée si elle mène une action en direction des gens du voyage. Enfin la commission doit comporter des gens du voyage eux-mêmes ou des associations ou personnes les représentant.
La commission est associée à la mise en œuvre du schéma départemental et établit chaque année un bilan de son application. Elle peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées et de formuler des propositions.

25

Comment le schéma départemental d'accueil des gens du voyage est-il révisé ?

Le schéma est obligatoirement révisé tous les six ans au moins à compter de sa publication. La plupart des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage arrivent à échéance. Une circulaire du 28 août 2010 relative à leur révision apporte une aide méthodologique aux acteurs locaux. Un bilan de la réalisation des aires d'accueil est prévu afin de faire le diagnostic des éventuels dysfonctionnements. Le texte précise que la révision doit s'accompagner en principe du renouvellement de la commission départementale.

A NOTER

A défaut d'accord entre le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département, ce dernier peut engager seul la révision.

26

Les terrains familiaux font-ils partie du schéma départemental ?

Non. « Les terrains familiaux se distinguent des aires d'accueil collectives et ne sont pas assimilables à des équipements publics. Ils correspondent à un habitat privé qui peut être locatif ou en pleine propriété », précise une circulaire du 17 décembre 2003. Ils ne sont donc pas inclus dans le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Réalisés sur des terrains constructibles, ils nécessitent une autorisation d'aménager pour ceux qui dépassent six caravanes et, en dessous de ce seuil, une autorisation de stationner. Ils peuvent donc être situés dans n'importe quelle commune et doivent être envisagés dans la rédaction des documents d'urbanisme selon l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme qui préconise la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, « sans discrimination ». Toutefois, la circulaire suggère de localiser les terrains familiaux de préférence en périphérie des agglomérations.

27

La commune met-elle en œuvre elle-même le schéma départemental ?

Les communes figurant au schéma départemental sont tenues de participer à sa mise en œuvre en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Une commune peut réaliser et gérer elle-même une aire d'accueil sur son propre territoire. Dans ce cas, elle peut, dans le cadre de conventions, bénéficier de la part d'autres communes d'une participation financière à l'investissement et à la gestion.

28

Une commune peut-elle transférer cette compétence à un EPCI ?

Oui. Une commune peut décider de transférer sa compétence d'aménagement des aires d'accueil à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Dans ce cas, l'EPCI réalise l'aire sur le territoire de la commune d'implantation prévue au schéma départemental. La commune peut transférer à l'EPCI sa compétence de gestion des aires d'accueil, qu'elle ait transféré ou non sa compétence d'aménagement.
Elle a également la possibilité de passer avec d'autres communes du même secteur géographique une convention intercommunale. Celle-ci fixe sa contribution financière à l'aménagement et à la gestion d'une ou plusieurs aires permanentes d'accueil qui seront implantées sur le territoire desdites communes.

29

Une communauté urbaine a-t-elle la compétence pour créer une aire d'accueil des gens du voyage ?

Une communauté urbaine (CU) n'est pas compétente de plein droit en matière d'accueil des gens du voyage. Dans une décision du 30 décembre 2009 (n° 308366), le Conseil d'Etat a estimé que la mise à disposition d'aires d'accueil des gens du voyage n'est pas « au nombre des compétences obligatoires dévolues aux CU », car cette mission n'est pas assimilée aux compétences relatives au logement social et à l'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Les communes ont seules compétence pour mettre à la disposition des gens du voyage des aires d'accueil, sauf si elles transfèrent cette attribution à un EPCI dans les conditions prévues par l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 et l'article L.5211-17 du Code général des collectivités territoriales. Dans ce cas, l'EPCI concerné réalise l'aire sur le territoire de la commune d'implantation prévue au schéma départemental, cette dernière ne pouvant s'opposer à la localisation retenue par l'EPCI.

30

Quelles sont les conséquences du transfert à un EPCI en termes de police ?

Lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, les maires des communes membres transfèrent en principe au président de cet établissement les attributions lui permettant de réglementer cette activité. Néanmoins, selon la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (art. 63, JO du 17/12/2010, p. 22146), dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer au transfert de ces pouvoirs de police dans ce domaine. Dans ce cas et dans le même délai, le président de l'EPCI peut refuser que les pouvoirs de police spéciale des maires des autres communes lui soient transférés.

19

31

Comment les aires d'accueil sont-elles gérées ?

La gestion directe de l'aire peut être prise en charge par la commune ou l'EPCI. Il est également possible de déléguer la gestion. Le gestionnaire de l'aire d'accueil établit un dispositif qui permet d'assurer, au moins six jours par semaine, la gestion des arrivées et des départs, la perception du droit d'usage et le bon fonctionnement de l'aire d'accueil, notamment la régularité du service de ramassage des ordures ménagères. Le gestionnaire rédige un règlement intérieur et il adresse au préfet un rapport annuel de fonctionnement de l'aire.

32

Comment financer la gestion d'une aire de stationnement ?

Un aide forfaitaire est attribuée au gestionnaire d'une aire d'accueil si celle-ci satisfait aux normes techniques définies par le décret du 29 juin 2001. Elle fait l'objet d'une convention entre l'Etat et le gestionnaire. Elle est attribuée en fonction du nombre de places de caravanes disponibles de l'aire d'accueil. Elle est versée par les caisses d'allocations familiales. Le département peut participer aux frais de fonctionnement de l'aire, à hauteur de 25 % maximum. Cette aide forfaitaire est de 130,11 euros par place de caravane et par mois. La dotation globale de fonctionnement (DGF) et la dotation de solidarité urbaine (DSU) sont calculées en tenant compte du nombre de places de caravanes : la population est majorée de 1 euro par place de caravane pour la DGF et de 2 euros par place de caravane pour la DSU.

33

Une commune de moins de 5 000 habitants est-elle contrainte d'accueillir les gens du voyage ?

Les petites communes peuvent accueillir une aire lorsqu'un accord intercommunal avec une commune de plus de 5 000 habitants en prévoit la réalisation. Ou lorsque le schéma départemental a fait ressortir la nécessité de réaliser une ou plusieurs aires d'accueil dans un secteur géographique constitué uniquement de communes de moins de 5 000 habitants. Dès lors une ou plusieurs communes du secteur sont inscrites au schéma et tenues d'en réaliser et d'en gérer une.

34

La commune a-t-elle des obligations minimales d'accueil ?

Oui. Les maires des communes qui n'ont pas d'aire permanente d'accueil ou qui n'en financent pas, ont a minima, quelle que soit la taille de leur commune et sa fréquentation par les gens du voyage, l'obligation d'accueillir ces populations itinérantes sur des terrains de passage officiellement désignés et bénéficiant d'un équipement minimum qui convienne à une halte de courte durée de 48 heures minimum (CE, 2 décembre 1983, Ville de Lille).

ATTENTION

Les communes de plus de 5 000 habitants peuvent interdire par un arrêté municipal le stationnement des caravanes sur leur territoire en dehors de l'aire d'accueil aménagée à cet effet.

35

Quel est le temps de stationnement autorisé sur une aire d'accueil ?

La durée maximum du séjour autorisé sur une aire d'accueil est précisée dans le règlement intérieur de l'aire. Selon la circulaire du 3 août 2006, cette durée ne doit pas encourager la sédentarité des gens du voyage, ce qui conduit à préconiser une durée qui ne soit pas supérieure à cinq mois. Des exceptions peuvent être faites, notamment pour permettre aux enfants scolarisés sur place d'achever leur année scolaire.

36

Où implanter les aires de stationnement ?

La localisation des aires doit garantir le respect des règles d'hygiène et de sécurité. Les aires d'accueil doivent être situées au sein ou à proximité des zones urbaines, afin de faciliter l'accès aux services sanitaires, sociaux et scolaires. Les sols des espaces réservés à la circulation et au stationnement des caravanes doivent être stabilisés.

37

Y a-t-il des endroits où l'installation d'une aire est interdite ?

Le stationnement des caravanes – quelle qu'en soit la durée – et la création de terrains aménagés ne sont pas autorisés dans les zones qui font l'objet d'une protection au titre des sites et paysages des monuments historiques. De même, toute installation et construction sont interdites dans les zones soumises à un risque naturel ou technologique.

38

Dans quels cas le maire peut-il s'opposer au stationnement ?

Le stationnement peut être interdit s'il est susceptible de porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique, à la protection des paysages, à la conservation des perspectives monumentales, à l'exercice des activités agricoles et forestières ou à la conservation des milieux naturels de la faune ou de la flore. Les refus d'autorisation de stationnement peuvent figurer dans les plans locaux d'urbanisme.

ATTENTION

Une interdiction générale de stationnement des caravanes sur l'ensemble du territoire communal reposant soit sur le fondement des pouvoirs de police générale du maire, soit sur le fondement d'un règlement d'urbanisme, serait illégale, quelle qu'en soit la durée.

21

39

Quels sont les aménagements à prévoir sur une aire de stationnement ?

L'aménagement, l'équipement et la gestion doivent être conformes aux normes définies par le décret du 29 juin 2001. Ainsi, la place dite «de caravane» doit permettre le stationnement de celle-ci, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque. Chaque place de caravane doit comporter un accès aisé aux équipements sanitaires, un branchement d'eau potable et une borne électrique. L'aire d'accueil comporte au minimum un bloc sanitaire, intégrant au moins une douche et deux WC pour cinq places de caravane. La conception de l'aire doit tenir compte des règles sanitaires et de sécurité en vigueur ainsi que des règles d'accessibilité de l'article R.111-19.1 du Code de la construction et de l'habitation.

A NOTER

Le nombre de places à prévoir est fixé par arrêté préfectoral en fonction notamment des besoins identifiés et des aménagements déjà réalisés dans la commune.

40

Le raccordement à l'électricité est-il obligatoire ?

Oui. Il existe un droit à l'électricité pour tous. La loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité attribue à EDF la mission d'assurer ce droit. De plus, l'article L.115-3 du Code de l'action sociale et de la famille considère que l'électricité constitue un produit de première nécessité. Néanmoins, il existe deux types de raccordement: le définitif et le provisoire.
Un branchement provisoire établi au moyen d'un compteur de chantier ou forain ne peut être refusé à des habitants de caravanes. Ce contrat provisoire est théoriquement établi sur simple demande de l'usager. L'avis du maire ou de l'autorité en matière d'urbanisme n'intervient que lors de l'établissement d'un éventuel contrat définitif dans le cadre de l'article L.111-6 du Code de l'urbanisme.

41

Qu'est-ce qu'une aire de grand passage ?

A côté des aires d'accueil permanentes dédiées aux familles circulant seules, les schémas départementaux prévoient des terrains de passages pour les groupes. Les aires de grand passage sont destinées aux groupes de 50 à 200 caravanes environ, voyageant ensemble. La circulaire du 28 août 2010 relative à la révision des schémas départementaux insiste sur l'insuffisance de l'offre d'aires de grand passage et sur la priorité qu'il convient de donner désormais à la réalisation de ces équipements (lire références p.II).

42

Que se passe-t-il si une commune ne remplit pas ses obligations ?

Une commune ou un EPCI a deux ans pour remplir les obligations mises à sa charge par le schéma départemental. Passé ce délai, le préfet peut, après mise en demeure restée sans effet dans les trois mois suivants, acquérir les terrains nécessaires et réaliser les travaux d'aménagement, au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI. Les dépenses sont alors inscrites au titre des dépenses obligatoires au budget de la commune ou de l'EPCI.
Cette procédure d'inscription d'office s'applique également aux communes ou aux EPCI qui ont passé une convention et qui refusent de verser le montant de leur participation obligatoire.

ATTENTION

Les obligations à la charge des communes concernent la réalisation, mais aussi la gestion des aires. Cette procédure d'inscription d'office pourra donc être engagée à l'encontre d'une commune ou de l'EPCI qui, après avoir réalisé une aire d'accueil, ne réaliserait plus les efforts de gestion nécessaires.

22

43

A quelles conditions une commune peut-elle interdire un stationnement ?

Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent, son maire peut, par arrêté, interdire le stationnement des résidences mobiles sur le territoire de la commune, en dehors des aires d'accueil aménagées. 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 ou qui appartiennent à un groupement de communes doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.

ATTENTION

Les communes ne remplissant pas les conditions fixées par le schéma départemental ne peuvent pas interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées, ni saisir le préfet pour une mise en demeure. Seules les procédures de droit commun s'appliquent sur le territoire de ces collectivités.

44

Dans quels cas les occupants d'un terrain peuvent-ils être mis en demeure de quitter les lieux ?

En cas de stationnement illégal, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux. La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement « comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ». Une occupation illégale n'entraînant pas de tels troubles ne permettra donc pas au préfet de prononcer une mise en demeure.

45

La procédure de mise en demeure est-elle possible si les terrains appartiennent aux occupants ?

Non. Si des caravanes sont installées en dehors des aires d'accueil mais sur des terrains appartenant aux occupants, la procédure préfectorale de mise en demeure ne peut pas être appliquée. En revanche, des dispositions peuvent être prises en cas de violation des règles du Code de l'urbanisme. En particulier, en vertu de l'article R.421-23-j du Code de l'urbanisme, une déclaration préalable est nécessaire pour installer une résidence mobile durant plus de trois mois consécutifs.

46

Quel est le délai d'exécution de la décision préfectorale ?

Elle est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, comme le prévoit la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi, art. 90), en cours de promulgation. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux.

ATTENTION

Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

23

47

Quelle est la procédure d'évacuation d'un terrain ?

Lorsque la mise en demeure n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des lieux, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure. Le cas échéant, le préfet peut saisir le président du tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites édifiées pour permettre l'installation en réunion sur le terrain faisant l'objet de la mesure d'évacuation. Le président du tribunal ou son délégué statue, en la forme des référés, dans un délai de quarante-huit heures.

48

Un particulier peut-il s'opposer à l'évacuation de son terrain ?

Après une mise en demeure de quitter les lieux, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peut faire obstacle à son exécution. Le préfet peut alors lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai qu'il fixe. Le fait de ne pas se conformer à cet arrêté est punissable de 3750 euros d'amende.

49

Cette procédure d'expulsion est-elle constitutionnelle ?

Le **Conseil constitutionnel** a été saisi le 28 mai 2010 par le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité relative aux articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
Il a jugé que le législateur a assuré une conciliation conforme à la Constitution entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement protégées et notamment la liberté d'aller et venir.
Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne méconnaissent pas le principe d'égalité. En utilisant le critère des personnes dont « l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles », le législateur s'est fondé sur une différence de situation objective entre ces personnes et celles qui vivent de manière sédentaire. Cette distinction n'institue aucune discrimination fondée sur une origine ethnique.

50

Quelle est la position de la Halde ?

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) a rendu depuis 2006 une série de délibérations relatives aux gens du voyage. En janvier 2008, elle a adressé des recommandations au gouvernement, réitérées dans une délibération du 6 avril 2009. Elle estime que le système qui régit les titres de circulation induit des différences de traitement, en contradiction avec l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Elle recommande d'éliminer l'obligation de le faire viser tous les 3 mois, et que les peines encourues pour défaut de carnet ne soient plus des peines de prison mais d'amendes pour contravention. S'agissant de l'inscription des gens du voyage sur les listes électorales, la Halde dénonce « une discrimination directe dans l'accès à l'un des droits élémentaires du citoyen ». La haute autorité recommande au gouvernement de réformer l'article 10 de la loi de 1969 en ramenant à 6 mois de rattachement à une commune le délai imposé pour accéder au droit de vote.

Conseil constitutionnel
Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 (M. Orient O. et autres), Gens du voyage (JO du 10 juillet 2010, p.12841)

Recommandations
La Halde rappelle les discriminations liées à la scolarisation des enfants et à l'accès au stationnement sur des aires d'accueil aménagées, les modalités de circulation sur le territoire qui leur sont imposées et les contrôles dont ils font l'objet. (Délibération n° 2009-143 du 6 avril 2009 www.halde.fr)

FISCAL ENVIRONNEMENT SOCIAL TECHNIQUE

Gens du voyage. Comment aménager les aires d'accueil ?

La législation encadre depuis les lois Besson de 1990 et 2000 la question du stationnement des gens du voyage sur les territoires communaux. Elles définissent notamment leurs conditions de réalisation et de gestion. Tour d'horizon…

La loi du 5 juillet 2000 dite 2e loi Besson axée sur les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage a pour objectif d'établir un équilibre satisfaisant entre la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés. Reste à connaître les prescriptions réglementaires en matière de réalisation et de gestion de ces espaces.

1 SURFACES ET ÉQUIPEMENTS.

La localisation d'une aire d'accueil doit garantir les règles d'hygiène et de sécurité de ses occupants et éviter les effets de relégation. Tout terrain jugé incompatible avec une fonction d'habitat est à proscrire. L'expérience montre qu'une capacité de 20 à 30 places représente un bon compromis. La surface prévue par place doit permettre le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque. Une surface privative de 75 m² représente un minimum. Au moins un bloc sanitaire (1 douche et 2 W.C.) doit être installé pour 5 places de caravane. L'accès aux équipements sanitaires, à l'alimentation en eau potable et à l'électricité doit être aménagé à partir de chaque place.

2 LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR.

Les périodes de fermeture pour des raisons de gestion ou d'entretien doivent être mentionnées dans le règlement intérieur de même que la durée maximum de séjour autorisée. Sauf dérogation, ce règlement ne doit pas prévoir une continuité de séjour supérieure à 9 mois. Ce règlement doit être disponible au bâtiment d'accueil et chez le gestionnaire et comporter les règles de vie en communauté (bruit, circulation, etc.), les obligations réciproques entre la collectivité et les résidents, la perception des droits d'usage, les horaires d'accueil, les durées de séjour autorisées, la fermeture annuelle éventuelle et les sanctions prévues en cas d'infraction.

3 LA GESTION ET LES OBLIGATIONS.

La gestion d'une aire d'accueil comprend le gardiennage, l'accueil, le fonctionnement et l'entretien des équipements et des espaces collectifs. Les communes ou les Établissement public de coopération intercommunal peuvent l'assurer ou la confier à une personne publique ou privée. Outre le paiement des consommations d'eau et d'électricité, les usagers doivent s'acquitter d'un droit de place. Dernière précision : lorsque la commune a satisfait à ses obligations, le maire peut interdire, par arrêté, le stationnement en dehors des aires d'accueil. ■ E.B.

AVIS D'EXPERT

L'expérience montre l'importance de la définition des besoins au niveau des conditions de stationnement. Outre les prescriptions du schéma départemental, la commune doit ainsi prendre en compte la composition des familles et les pratiques des regroupements familiaux, les périodes de passage et les durées de séjour, les modes de vie, la situation scolaire des enfants, les difficultés sanitaires et sociales éventuelles.

TEXTES RÉFÉRENCES

- Loi N° 2000-614 du 5/7/2000 relative à l'accueil des gens du voyage.
- Décret N° 2001-569 du 29/6/01 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.
- Circulaire UHC/IUH1 N° 2005-4 du 17/12/04 relative à la réalisation des aires d'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

À VOIR

- L'organisation linéaire des places et des emplacements est à proscrire afin d'éviter les effets « parkings ».
- Une largeur des voies de circulation de 6 à 10 m permet des manœuvres plus aisées.
- Des anneaux d'ancrage pour les auvents sont à prévoir.
- Une attention particulière doit être portée à la circulation des eaux de pluie afin de permettre la bonne évacuation des emplacements sans inonder ceux d'à côté.
- Les clôtures ne doivent pas donner une impression d'enfermement.

DOCUMENT n° 5

25

2212 La réalisation et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage relèvent de la compétence des communes qui sont libres de la transférer

Par une décision du 30 décembre 2009, le Conseil d'État a confirmé que les établissements publics de coopération intercommunale ne disposaient pas d'une compétence de principe en matière de réalisation et d'entretien des aires d'accueil des gens du voyage, cette compétence de principe revenant aux communes. À cette occasion, le Conseil d'État a indiqué que ces aires ne pouvaient être en principe assimilées à des logements sociaux.

CE, 30 déc. 2009, n° 308366, Brest Métropole Océane-BMO : JurisData n° 2009-017422

Sera mentionné aux tables du Lebon

(...)

• Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par délibération du 30 janvier 2003, le conseil municipal de Plougastel-Daoulas a décidé la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage sur un terrain situé sur son territoire ; que le conseil de la communauté urbaine de Brest a délibéré le 14 février 2003 sur l'élaboration et la mise en œuvre du schéma communautaire d'accueil et d'habitat des gens du voyage ; que cette délibération mentionne la création d'aires d'accueil des gens du voyage à Plougastel-Daoulas et à Gouesnon ; que, par décision du 12 juin 2003, le maire de Plougastel-Daoulas a rejeté le recours gracieux de l'association pour l'accueil des gens du voyage et l'aménagement des entrées de Plougastel et autres tendant au retrait de la délibération du 30 janvier 2003 ; que, par décision du 16 juin 2003, confirmée par décision du 30 juillet 2003, le président de la communauté urbaine de Brest a rejeté un autre recours gracieux de l'association pour l'accueil des gens du voyage et l'aménagement des entrées de Plougastel et autres tendant au retrait de la délibération du 14 février 2003 ; que, par un jugement du 1er juin 2006, le tribunal administratif de Rennes, joignant des demandes de l'association pour l'accueil des gens du voyage et l'aménagement des entrées de Plougastel et autres ainsi qu'une demande de l'association Environnement Gouesnou Villages Nord et autres dirigée contre la délibération du 14 février 2003, a annulé les décisions des 16 juin et 30 juillet 2003 et rejeté le surplus des conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 30 janvier 2003, de la délibération du 14 février 2003 et de la décision du 12 juin 2003 ; que, par un arrêt du 15 mai 2007, contre lequel BREST METROPOLE OCEANE, venant aux droits de la communauté urbaine de Brest, se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Nantes, après avoir partiellement annulé le jugement du 1er juin 2006 du tribunal administratif de Rennes, a annulé la délibération du 14 février 2003 du conseil de la communauté urbaine de Brest en ce qu'elle approuve la création d'aires d'accueil des gens du voyage sur la parcelle cadastrée à la section A sous le n° 115 située au lieudit Kerlédan sur le territoire de la commune de Gouesnou, et sur les parcelles cadastrées à la section BK sous les n° s 68, 83 et 85 situées sur le territoire de la commune de Plougastel-Daoulas et rejeté le surplus des conclusions dont elle était saisie ;

• Considérant, en premier lieu, que le moyen tiré de ce que la cour aurait dénaturé les pièces du dossier en regardant la délibération du 14 février 2003 du conseil de la communauté urbaine de Brest comme une décision faisant grief ne peut qu'être écarté, dès lors que ce document est une décision adoptée par le conseil de communauté, fixant notamment une liste précise d'aires d'accueil des gens du voyage, comprenant celles qui font l'objet du présent litige, dont la création avait été proposée par les conseils municipaux ;

• Considérant, en second lieu, que l'article L. 5215-20 du Code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération, dispose : I. La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : / (...) 3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : / a) Programme local de l'habitat ;/ b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; / c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire (...) ; qu'aux termes de l'article L. 5211-17 du même code : Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice. / Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. / Le transfert de compétences est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés. / (...) L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes (...) ; qu'aux termes du I de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage : Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles : que le I de l'article 2 de la même loi dispose : 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 œuvre. 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 œuvre 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 ;

• Considérant qu'il résulte des dispositions précitées du 3° du I de l'article L. 5215-20 du Code général des collectivités territoriales que la mise à disposition d'aires d'accueil des gens du voyage n'était pas, sous l'empire de la

législation alors en vigueur, au nombre des compétences obligatoires dévolues aux communautés urbaines ; qu'aucune disposition législative, et notamment pas l'article L. 3211-7 du Code général de la propriété des personnes publiques dont se prévaut la communauté urbaine requérante, n'a, pour l'application des dispositions relatives aux transferts de compétences communales aux communautés urbaines, assimilé cette mission aux compétences relatives au logement social et à l'action en faveur du logement des personnes défavorisées ; qu'il résulte, au contraire, des dispositions expresses de la loi du 5 juillet 2000 que les communes ont seules compétence pour mettre à la disposition des gens du voyage des aires d'accueil, sauf à transférer cette attribution à un établissement public de coopération intercommunale dans les conditions prévues par l'article 2 de cette loi et l'article L. 5211-17 du Code général des collectivités territoriales ; que, par suite, en relevant qu'à la date de la délibération attaquée la communauté urbaine de Brest n'avait pas reçu des communes concernées la compétence que leur attribue l'article 2 de cette loi en matière d'aires d'accueil de gens du voyage, puis que la communauté ne pouvait utilement se prévaloir, pour fonder légalement sa compétence en cette matière, de l'arrêté du 31 décembre 2000 par lequel le préfet du Finistère lui a transféré certaines compétences communales en matière de logement social et d'action en faveur du logement des personnes défavorisées, la cour, dont l'arrêt est sur ce point suffisamment motivé, n'a pas commis d'erreur de droit ; » Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Brest Métropole Océane n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué. (...)

NOTE

La réalisation et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage ne sauraient se faire sans l'accord des communes sur le territoire desquelles ces aires doivent être implantées, ces communes étant désignées par la loi comme autorités compétentes en la matière. En conséquence, un établissement public de coopération intercommunale qui souhaite prendre en charge cette obligation devra obtenir, préalablement, l'autorisation de la ou des communes concernées.

1. Les communes disposent d'une compétence de principe en matière d'accueil des gens du voyage

A. - La loi du 5 juillet 2000 a pour la première fois créé un dispositif législatif propre aux gens du voyage

Les « gens du voyage », que l'on appelle ainsi depuis que la loi du 3 janvier 1969 a substitué cette expression à celle de « nomades » consacrée par la loi du 16 juillet 1912, font depuis 2000 l'objet d'un dispositif législatif qui leur est propre et vise à organiser les conditions de leur accueil dans les différentes communes par lesquelles ils transitent, s'y arrêtant plus ou moins longtemps.

L'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage *(AJDA 2000 p. 822, comm. E. Aubin)* disposait, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée par la communauté urbaine requérante, rédaction très proche de la rédaction actuelle, que « *les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ». Le II du même article prévoyait l'élaboration d'un schéma départemental fixant les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées, parmi lesquelles doivent nécessairement figurer toutes les communes de plus de 5 000 habitants. Le I de l'article 2 précisait que les communes figurant au schéma départemental doivent, dans un délai de deux ans suivant sa publication « *participer à sa mise en œuvre, en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues* ». Il ajoutait qu'elles « peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental ou de contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales ».

Ces dispositions ont ainsi d'une part réaffirmé la compétence de principe des communes en matière d'accueil des gens du voyage et d'autre part, et surtout, créé un dispositif législatif spécifique à l'accueil des gens du voyage.

Sur le premier point, il faut souligner que la compétence communale, et l'obligation d'accueil à la charge des communes qui en résulte, avaient déjà été affirmées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement (dite « loi Besson »), dont les dispositions de l'article 28, relatives aux gens du voyage, imposaient déjà l'adoption d'un schéma départemental concernant les conditions de leur accueil (passage, séjour, scolarisation des enfants, etc.). Cette compétence communale de principe explique qu'il n'existe que des aires d'accueil communales : il ne peut en conséquence exister d'aires d'accueil départementales et il appartient éventuellement à plusieurs communes de se regrouper ou de s'en remettre à un établissement public de coopération intercommunale si elles souhaitent créer des aires d'accueil excédant le territoire de l'une d'entre elles *(Rép. min. n° 76018 : JOAN Q 14 févr. 2006, p. 1608)*.

Sur le second point, l'on doit relever que la loi du 5 juillet 2000, propre à l'accueil des gens du voyage, a succédé à la loi précitée du 31 mai 1990 qui avait intégré les dispositions relatives à cet accueil au sein du dispositif législatif visant plus largement à mettre en œuvre le droit au logement : l'inclusion de la politique d'accueil des gens du voyage dans la politique du logement, qui était précisément revendiquée par la communauté urbaine de Brest (devenue Brest Métropole Océane) afin de justifier sa compétence pour créer des aires d'accueil des gens du voyage, a donc bien existé mais elle a disparu avec la loi du 5 juillet 2000.

B. - La compétence de principe des communes en matière d'accueil des gens du voyage a été plusieurs fois réaffirmée

Postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2000, deux réformes législatives sont intervenues qui ont confirmé la compétence de principe des communes en matière d'accueil des gens du voyage. La loi du 1er août 2003 *(L. n° 2003-710, 1er août 2003 : JO 2 août 2003, p. 13281 ; JCP A 2003, act. 444)* d'orientation et de programmation pour la ville a habilité les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié des habitants habite dans une zone urbaine sensible au sens de la loi du 4 février 1995, à être exclues, sur leur demande, de l'obligation d'établir des aires d'accueil (seules 32 communes seraient concernées par une telle dispense : *Rép. min. n° 28789 : JOAN Q 30 mars 2004, p. 2618*). Par ailleurs, la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 a prorogé de deux ans le délai de deux ans imparti aux communes concernées pour aménager des aires d'accueil.

Enfin, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 de simplification du droit ont modifié l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 afin de permettre aux maires des communes ayant satisfait à leurs obligations légales en matière de création d'aires d'accueil des gens du voyage d'interdire plus largement le stationnement des résidences mobiles et de demander au préfet de mettre en demeure les occupants de ces résidences d'évacuer les lieux et, ultimement, de procéder à leur évacuation forcée (pour un commentaire de ce dispositif, V. *Rép. min. n° 50267 : JOAN Q 11 août 2009, p. 7937*).

2. L'assimilation entre aires d'accueil des gens du voyage et logement social est ponctuelle et résulte d'une volonté expresse du législateur

A. - L'assimilation des aires d'accueil des gens du voyage à des logements sociaux a été opérée tant par le législateur que par le Gouvernement et le juge administratif

L'article 1er de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a modifié l'article L. 3211-7 du Code général de la propriété des personnes publiques pour disposer que « *pour l'application du présent article, sont assimilés aux logements sociaux mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du Code de la construction et de l'habitation : (...) / – les aires permanentes d'accueil des gens du voyage mentionnées au premier alinéa du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage* ». La communauté Brest Métropole Océane se prévalait de cette assimilation pour soutenir que les aires d'accueil des gens du voyage étaient des logements sociaux et qu'étant compétente en matière de logement social, elle l'était donc en matière d'accueil des gens du voyage. Certaines juridictions de première instance avaient considéré en conséquence que la compétence en matière d'aires d'accueil des gens du voyage relevait du logement social, ce qui dispensait les communes de devoir la transférer, puisque l'article L. 5216-5 du CGCT attribue de plein droit la compétence en matière de logement social aux communautés d'agglomération (*TA Amiens, 2 oct. 2003, Cne Boves c/ Cnauté agglo. Amiens-Métropole : AJDA 2004 p. 996*, rendu en référé et confirmé au fond par *TA Amiens, 1er juin 2004, n° 031295 et n° 031367*).

Par ailleurs, une réponse ministérielle du 5 mai 2003 (*Rép. min. n° 11795 : JOAN Q 5 mai 2003, p. 3511*) avait affirmé que les aires d'accueil des gens du voyage devaient être de « véritables lieux d'habitat ».

Enfin, tant la doctrine (*S. Durousseau, Logement décent et mixité sociale : AJDI 2003, p. 171*) que le juge administratif (*CAA Nancy, 4 déc. 2003, n° 98NC02527, Cne Verdun : JurisData n° 2003-240782 ; AJDA 2004 p. 82*) avaient affirmé que les aires d'accueil des gens du voyage devaient constituer des logements décents au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans cet arrêt certes rendu sous l'empire de la « loi Besson », la cour administrative de Nancy, rappelant que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 janvier 1995 visant à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, avait affirmé que la possibilité pour toute personne d'obtenir un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle, avait considéré qu'en l'espèce, « en l'absence d'aménagements convenables des terrains en cause qui constituent des accessoires indispensables à leurs caravanes », les requérants (gens du voyage) n'avaient pas « bénéficié, lors de leurs arrêts sur le territoire de la commune de Verdun, de logement décent ».

Au total, il n'était donc pas illogique d'affirmer que les aires d'accueil des gens du voyage doivent être, de manière générale, assimilées à des logements sociaux et offrir aux personnes qui les utilisent des prestations comparables à celles dont bénéficient les occupants d'un logement « classique ». Or, en vertu des dispositions de l'article L. 5215-20 I-3° du Code général des collectivités territoriales, les communautés urbaines exercent de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences en matière de logement social, de sorte que l'assimilation entre aires d'accueil des gens du voyage et logements sociaux devait avoir pour conséquence de leur donner compétence pour créer de telles aires (aux termes de cet article : « *I. La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : / (...) 3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : / a) Programme local de l'habitat ; / b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; / c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire (...)* »).

Dans l'espèce qui était soumise au Conseil d'État, la communauté urbaine de Brest avait délibéré sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma communautaire d'accueil et d'habitat des gens du voyage alors qu'aucune compétence en matière d'accueil des gens du voyage ne lui avait été transférée par les communes qu'elle regroupait et que, lors de sa création, la communauté ne s'était pas dotée d'autres compétences que les compétences de plein droit énoncées à l'article L. 5215-20 I-3° du Code général des collectivités territoriales.

Le Conseil d'État devait donc examiner s'il y avait ou non une identité d'objet entre aires d'accueil des gens du voyage et logements sociaux afin de déterminer s'il existait une identité de personnes en matière de compétence dans ces deux domaines. Rejetant toute identité d'objet, le Conseil d'État n'a pu qu'écarter cette identité de personnes.

B. - Cette assimilation ponctuelle ne remet pas en cause la compétence de principe des communes en matière d'accueil des gens du voyage

La décision du 30 décembre 2009 affirme nettement « qu'aucune disposition législative, et notamment pas l'article L. 3211-7 du Code général de la propriété des personnes publiques dont se prévaut la communauté urbaine requérante, n'a, pour l'application des dispositions relatives aux transferts de compétences communales aux communautés urbaines, assimilé cette mission aux compétences relatives au logement social et à l'action en faveur du logement des personnes défavorisées ». Ce faisant, le Conseil d'État fait prévaloir les dispositions de la loi du 5 juillet 2000, qui fondent la compétence de principe des communes en matière d'accueil des gens du voyage, sur toutes les dispositions législatives qui opèrent une assimilation ponctuelle entre ces aires et les logements sociaux.

La solution, qui confirme la solution retenue par la cour administrative d'appel de Douai (*CAA Douai, plén., 28 déc. 2007, n° 06DA01758, Cne Pont-de-Metz : JurisData n° 2007-356575 ; Rec. CE 2007, p. 585 ; JCP A 2008, 2178, chron. O Mesmin ; AJDA 2008, p. 410, concl. J. Lepers*), est logique car si le législateur a opéré une assimilation ponctuelle entre aires d'accueil des gens du voyage et logements sociaux, et s'il est vrai que cette assimilation entretient une certaine ambiguïté en ce qui concerne la détermination des collectivités territoriales compétentes pour créer ces aires, cette même assimilation ne vaut que pour l'article L. 3211-7 du Code général de la propriété des personnes publiques qui permet, lorsque l'État aliène des terrains appartenant à son domaine privé, de les vendre à un prix inférieur à leur valeur vénale et donc d'effectuer une décote sur le prix de cession des terrains appartenant à l'État sur lesquels les aires d'accueil des gens du voyage sont susceptibles d'être réalisées. D'ailleurs, l'Administration a affirmé que l'assimilation entre aires d'accueil des gens du voyage et logements sociaux était partielle puisqu'elle n'avait pas pour effet de faire entrer ces aires dans la définition des logements locatifs sociaux telle qu'elle figure à l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation imposant un contingent de 20 % de résidences principales ayant cette qualification (*Rép. min. n° 2384 :*

28

JO Sénat Q 5 déc. 2002, p. 2975. – Rép. min. n° 111653 : JOAN Q 3 avr. 2007, p. 364). Plus largement, le fait même que le législateur doive affirmer explicitement cette assimilation et en préciser l'étendue démontre que l'attribution d'une compétence de principe aux communes en la matière n'est pas remise en cause.

L'assimilation ponctuelle ou partielle entre aires d'accueil des gens du voyage et logements sociaux est ainsi sans influence sur la répartition des compétences entre communes et établissements publics de coopération intercommunale. Concrètement, comme le soulignait E. Glaser dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État du 30 décembre 2009, « l'accueil des gens du voyage ne se résume pas à fixer des aires pour le stationnement de leurs résidences mobiles » et il est « réducteur de présenter l'accueil des gens du voyage comme la mise en œuvre d'une politique du logement en faveur des personnes défavorisées » : si une partie de la population des gens du voyage peut connaître des difficultés sociales, il n'y a là « aucun lien nécessaire et systématique entre l'appartenance à la communauté des gens du voyage et les personnes en difficulté ». La loi du 5 juillet 2000 vise plus largement à définir des modalités d'accueil spécifiques pour une population qui n'est, pour une large part, pas sédentaire et elle diffère donc, dans son objet, de la politique en matière de logement social des personnes défavorisées.

Enfin, la solution retenue par le Conseil d'État confirme ainsi la position de l'Administration, qui a considéré que les aires permanentes d'accueil des gens du voyage n'entrent pas dans la définition des logements locatifs sociaux de l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation *(Rép. min. n° 2384 et n° 111653 préc.. – Rép. min. n° 1702 : JO Sénat Q 11 oct. 2007, p. 1829).*

3. Les EPCI ne peuvent créer une aire d'accueil des gens du voyage que si la compétence pour ce faire leur a été transférée par les communes

A. - Les modalités générales du transfert de compétences entre communes et établissements publics de coopération intercommunale

Aux termes de l'article L. 5211-17 du Code général des collectivités territoriales : « *Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice. / Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale [...] Le transfert de compétences est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés. / (...) L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes (...)* ».

La jurisprudence administrative veille au respect de la double règle d'exclusivité qui implique le dessaisissement total des communes pour les compétences transférées, et de spécialité signifiant une impossibilité pour les établissements de transgresser les compétences d'attribution confiées (V. le célèbre arrêt, *CE, ass., 16 oct. 1970, Cne Saint-Vallier : Rec. CE 1970, p. 583).* L'exercice par une structure intercommunale d'une compétence sans définition préalable de l'intérêt communautaire expose ladite structure au vice d'incompétence (V. à ce sujet, *CE, 26 oct. 2001, n° 234332, Cne Berchères Saint-Germain : JurisData n° 2001-063105 ; Rec. CE 2001, tables p. 1103).* Comme le soulignait François Séners dans ses conclusions sous la décision du Conseil d'État du 29 avril 2002, *District de l'agglomération de Montpellier (CE, 29 avr. 2002, n° 235780, n° 235781 et n° 236930 ; JurisData n° 2002-063815 : Rec. CE 2002, tables p. 630, 632 et 635 ; AJDA 2003, p. 676, note J.-C. Videlin)* : « les compétences ne sont effectivement transférées que dans la mesure où elles sont estimées d'intérêt communautaire, celles qui ne se voient pas reconnaître cette qualité restant dans le champ de la compétence municipale ».

Ainsi, au-delà des compétences obligatoires, le transfert d'autres compétences ne peut s'opérer que par le biais de la voie prévue à l'article L. 5211-17 du Code général des collectivités territoriales qui impose l'existence de votes concordants de la part de l'organe délibérant de la communauté et des conseils municipaux se prononçant à la majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale *(CE, 22 nov. 2002, n° 244138 et n° 244140, Cne Beaulieu-sur-Mer, Cne Saint-Jean-Cap-Ferrat : JurisData n° 2002-064669 ; JCP A 2003, 1014 ; AJDA 2003, p. 734).*

B. - Le transfert de compétences en matière d'aires d'accueil des gens du voyage

S'agissant du transfert de compétences des communes aux communautés d'agglomération en vue de la création d'aires de stationnement, la délégation de compétence à l'établissement public de coopération intercommunale doit être explicite et ne peut résulter d'une simple formule générale de transfert « en matière de logement ».

Ainsi, pour qu'un transfert à un établissement public de coopération intercommunale soit opérationnel en matière d'aménagement d'une aire d'accueil pour les gens du voyage, la procédure de droit commun issue de l'article L. 5211-17 du Code général des collectivités territoriales doit être respectée, à moins que cette compétence n'ait été incluse dans les statuts de l'établissement au moment de sa création.

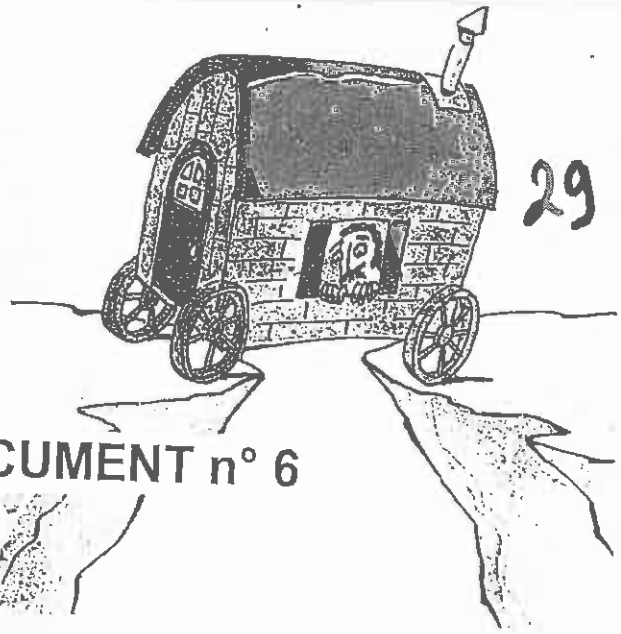
Dans le premier cas (transfert de compétence), il appartiendra alors aux communes de définir le contenu du transfert, selon qu'elles souhaitent déléguer à la fois l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage à l'établissement public de coopération intercommunale ou qu'elles souhaitent déléguer une seule de ces compétences seulement *(Rép. min. n° 04701 : JO Sénat Q 21 août 2008, p. 1689).* Une fois le transfert opéré, l'établissement choisira le terrain d'implantation de l'aire sur le territoire de la commune prévue au schéma départemental *(Rép. min. n° 15449, JOAN Q 15 juill. 2008, p. 6173).*

Dans le second cas (inclusion de la compétence lors de la création de l'établissement public de coopération intercommunale), l'établissement ne peut intervenir qu'à l'appui des actions menées directement par les communes compétentes dans le cadre de la loi du 5 juillet 2000 et non à la place de celles-ci et il peut encore moins imposer l'implantation d'une aire, même prévue par le schéma départemental, dans une commune de moins de 5 000 habitants qui n'est pas volontaire pour procéder à une telle implantation (c'est ce qu'avait tenté de faire la communauté d'agglomération d'Amiens et qu'avait sanctionné la cour administrative d'appel de Douai dans l'arrêt précité).

Frédéric Dieu,
maître des requêtes au Conseil d'État

Mots-Clés : *Collectivités territoriales - Gens du voyage*

Comment ne pas manquer d'aires... d'accueil



DOCUMENT n° 6

Afin de respecter le mode de vie itinérant des gens du voyage, les communes doivent aménager des aires d'accueil permettant leur stationnement. Hors de ces zones réservées, ce campement sera considéré comme une occupation illégale de leur territoire, et pourra éventuellement aboutir à la mise en œuvre d'une procédure d'expulsion. Entre obligations d'accueil et préoccupations d'ordre public, les communes doivent gérer le stationnement des gens du voyage.

L'accueil des gens du voyage pose, depuis un certain nombre d'années, de délicates questions auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales, principalement les communes.

Avec la loi du 5 juillet 2000 (1), le législateur a souhaité respecter le mode de vie de cette population afin de « *parvenir à une cohabitation harmonieuse de toutes les composantes sur le territoire national* » (2). Prenant en compte les droits des intéressés, il a ainsi mis à la charge des communes l'obligation d'assurer leur accueil. Veillant au respect de l'ordre public, il a corrélativement simplifié et rationalisé les procédures d'expulsion des occupations illicites.

Dès lors, il a su créer « *un équilibre satisfaisant entre la liberté constitutionnelle d'aller et venir et le souci également légitime des élus locaux d'éviter les installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec les administrés* » (3).

L'OBLIGATION DES COMMUNES DE PRENDRE EN CHARGE L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Cette loi, dite Besson, prévoit donc le respect d'un schéma départemental déterminant la zone géographique de création de ces aires permanentes d'accueil des gens du voyage. Les communes de plus de 5 000 habitants doivent obligatoirement mettre à disposition de cette population une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues. Ces dépenses d'aménagement revêtent donc le caractère de dépenses obligatoires.

Les communes de moins de 5 000 habitants ont néanmoins l'obligation de permettre la halte des gens du voyage sur des terrains déterminés, pendant une période minimum de 48 heures (4). La jurisprudence reconnaît d'ailleurs que la création d'une nouvelle aire d'accueil, en tenant compte des besoins, de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, présente un caractère d'utilité publique (5). Dès lors, les collectivités locales peuvent déclencher une procédure d'expropriation en vue d'acquérir une parcelle nécessaire à la réalisation de l'ouvrage (6). De même, elle ne cesse de rappeler l'obligation des communes de participer à l'accueil des gens du voyage, et ce, d'autant plus si les gens du voyage séjournent depuis de nombreuses années sur le territoire communal (7).

Par ailleurs, trois modalités sont offertes aux communes pour gérer et réaliser une aire d'accueil. Tout d'abord, elles peuvent entreprendre, elles-mêmes, la création de ladite aire sur leur propre territoire. Elles peuvent également transférer leurs compétences d'aménagement à un EPCI qui la réalisera. L'article 2 de la loi Besson précise à ce titre que les communes et les EPCI intéressés assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne publique ou privée.

Enfin, elles peuvent conclurent des conventions intercommunales avec d'autres communes afin de répartir équitablement leurs participations financières respectives. Le ministre de l'Intérieur précisait d'ailleurs que

> *« Les communes de moins de 5 000 habitants doivent permettre la halte des gens du voyage sur des terrains déterminés »*

Laetitia Batazzi
laetitia.batazzi@gmail.com
Juriste publiciste

> *« L'aire bénéficie d'équipements sanitaires et d'un service de ramassage des ordures ménagères »*

de ce projet de création d'aires d'accueil découle une « *plus grande mutualisation des moyens financiers et techniques et des retombées fiscales, aussi bien pour les communes que leurs groupements* » (8).

UNE RÉALISATION ENCADRÉE DES AIRES D'ACCUEIL

Les aires d'accueil sont, généralement, néanmoins soumises à un règlement intérieur établi par le gestionnaire, définissant les conditions d'utilisation. Afin d'assurer la sécurité et la tranquillité publiques, tout manquement aux dispositions de ce règlement peut donner lieu à un avertissement ou à une interdiction temporaire de séjourner sur le terrain. Les mesures prises ne sauraient légalement, ni comporter une interdiction totale de séjour, ni aboutir à une impossibilité de stationner pendant le temps minimum nécessaire (9). La durée maximum du séjour autorisé y est également précisée. Elle ne doit pas encourager la sédentarité des gens du voyage. La circulaire du 3 août 2006 (10) préconise ainsi une durée qui ne soit pas supérieure à 5 mois. Des exceptions sont prévues, notamment pour permettre aux enfants scolarisés sur place d'achever leur année scolaire. De plus, les caractéristiques des aires d'accueil ont été précisées par cette circulaire de 2006. Aussi, la localisation des aires doit garantir le respect des règles d'hygiène et de sécurité des gens du voyage. Ayant une vocation d'habitat, ces aires sont situées au sein ou à proximité des zones urbaines. Leur gestion, aménagement et équipement doivent être conformes aux normes définies par le décret du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil (11).
L'aire est dotée des équipements sanitaires et bénéficie également d'un service régulier de ramassage des ordures ménagères. De plus, la place dite « de caravane » doit permettre le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque. L'emplacement doit comporter un branchement d'eau potable et une borne électrique. Le Conseil d'État confère d'ailleurs à la caravane des gens du voyage un caractère domiciliaire (12). Ainsi, ce véhicule bénéficie des garanties de protection reconnues au domicile, telles que l'inviolabilité. Le règlement intérieur ne saurait porter une atteinte grave à la propriété privée, en prévoyant, par exemple, l'enlèvement par la fourrière de cette résidence mobile, encore moins porter une atteinte disproportionnée au respect de leur vie privée et familiale (13).
Ainsi, par la création de ces aires d'accueil, le stationnement des gens du voyage est assuré sur le territoire de la commune. Afin de préserver l'ordre public, le maire peut toutefois, sous certaines conditions, prendre des arrêtés interdisant en dehors desdites aires les campements des gens du voyage. En cas de non-respect de cette mesure, ces derniers risqueraient de se voir expulsés par la force publique.

LE POUVOIR DES COMMUNES D'ÉVACUER LES INSTALLATIONS ILLICITES

Les articles 9 et 9-1 de la loi de 2000 ont été modifiés par la loi du 5 mars 2007 (14) qui a rationalisé la procédure d'évacuation forcée des résidences mobiles des gens du voyage. Ce mécanisme est strictement encadré par le respect des libertés publiques et des droits des intéressés. Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent, son maire peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles (15). Cette possibilité concerne aussi bien les installations sur le domaine public ou privé de la commune que celles implantées sur un terrain privé.
En cas de violation de cet arrêté, jusqu'en 2007, dérogeant aux règles applicables pour l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public, seules les juridictions judiciaires étaient compétentes pour ordonner une évacuation forcée (16).
Désormais, il s'agit d'une mesure de police administrative. Le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux, à la double condition que le stationnement s'effectue en violation d'un arrêté municipal régulier et qu'il soit de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques (17). Le préfet n'est pas dans une situation de compétence liée et dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE D'EXPULSION

La mise en demeure de quitter les lieux doit être assortie d'un délai d'exécution qui ne peut, en tout état de cause, être inférieur à 24 heures mais qui reste néanmoins à la libre appréciation de l'autorité préfectorale. Elle doit être notifiée non seulement aux occupants, publiée sous forme d'affichage en mai- •••

Les différentes procédures contentieuses d'expulsions

30

Il est possible de saisir le procureur de la République sur le fondement de l'article L.332-4-1 du Code pénal. Ainsi, est puni de 6 mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant à autrui, sans être en mesure de justifier de son autorisation.
La commune justifiant d'un dommage imminent ou d'un trouble manifestement illicite, peut également présenter une requête en référé devant le TGI. Elle doit alors fonder sa demande d'expulsion sur les articles 808 et 809 du Code de procédure civile.
La loi Besson Institue également une procédure spécifique applicable à l'occupation d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité. Le propriétaire peut saisir le président du TGI aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles, qui statuera en la forme des référés.

Aire d'accueil et aire de passage

Les aires de passages ne sont pas destinées, comme les aires d'accueil, à recevoir sur une longue période les gens du voyage. Il s'agit simplement d'un point d'ancrage ponctuel qui ne saurait également devenir un lieu d'habitat permanent. Elles sont réservées aux rassemblements de cette population. Leur durée de stationnement ne dure qu'une semaine. En conséquence, l'aménagement prévu à cet effet est plus sommaire, sans gardiennage et sans gestionnaire défini, mais il doit comporter une alimentation permanente en eau. En outre, il est recommandé d'établir une convention d'occupation temporaire à cet effet, définissant les droits et obligations du propriétaire d'une part et l'organisation des gens du voyage d'autre part, pareillement encadrée par la sécurité et la salubrité publiques. Il convient enfin de distinguer les groupes de passage n'excédant pas 200 caravanes qu'une commune peut gérer seule et les grandes manifestations religieuses des gens du voyage qui, elles, relèvent de la seule compétence étatique.

« Le délai d'exécution de la mise en demeure de quitter les lieux ne peut être inférieur à 24 heures »

31

rie et sur les lieux, mais également au propriétaire de la parcelle privée. Lorsque le propriétaire fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la sécurité ou la tranquillité publiques. Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté préfectoral est puni de 3 750 euros d'amende.

Les personnes destinataires de cette décision, ainsi que le propriétaire du terrain, peuvent dans le délai fixé par la mise en demeure, exercer un recours administratif afin de demander son annulation. L'exécution de la mise en demeure sera alors suspendue pour un délai de 72 heures, jusqu'à ce que la juridiction statue. Le jugement rendu sera susceptible d'appel dans le délai d'un mois (18). En revanche, si la mise en demeure n'a pas été suivie d'effets et n'a pas fait l'objet d'un recours devant le juge administratif, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée.

Enfin, la procédure préfectorale de mise en demeure ne s'applique pas aux caravanes installées hors des aires prévues, sur les terrains appartenant aux occupants (19). Lorsque cette installation dure plus de trois mois consécutifs, une déclaration préalable est toutefois nécessaire pour y installer une résidence mobile « *constituant l'habitat permanent des gens du voyage* » (20).

Dans sa décision rendue le 9 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions législatives relatives à la procédure simplifiée d'expulsion des gens du voyage étaient conformes à la Constitution. Étant fondées sur une différence de situation, elles ne sont pas contraires au principe d'égalité. Il reconnaît ainsi que le législateur a assuré une conciliation « *qui n'est manifestement pas déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et la liberté d'aller et venir* » (21). En revanche, c'est sur ce même fondement, que la circulaire du 5 août 2010 relative à l'évacuation des campements illicites a été annulée par le Conseil d'État (22). Elle indiquait aux préfets d'engager « *une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en priorité ceux de Roms* ». La circulaire du 13 septembre 2010 qui l'a remplacée, a supprimé cette rédaction malheureuse, précisant que ces opérations devaient se faire dans le strict respect de la loi, de telle sorte qu'elles ne méconnaissent nullement les droits des destinataires. La Haute Juridiction a donc rejeté la requête d'annulation qui la visait également. ■

À lire

Sur www.lettreducadre.fr/ la question « Aire d'accueil et aire de passage : quelle différence ? » (réponse du 2 décembre 2011), CAA Douai, 1re ch., 14 mai 2008, n° 07DA00795, et CE, 5 avril 2011, n° 347949.

À télécharger

Sur www.lettreducadre.fr/librairie-territoriale/ la fiche pratique « Aires d'accueil et de passage des gens du voyage : quelles différences ? ».

Pour aller plus loin

Consultez les références de l'ouvrage de la collection Essentiel « Droits et libertés des citoyens », Lexis Nexis, novembre 2011. Sommaire complet à télécharger sur www.lettreducadre.fr/librairie-territoriale/10/publique-Essentiel.sup

1. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
2. *JO* déb. AN, 2 juin 1999, p. 5293.
3. *JO* déb. AN, 2 juin 1999, p. 5293.
4. CE, 2 décembre 1983, Ville de Lille, req. n° 13205.
5. CAA Douai, 1re ch., 14 mai 2008, n° 07DA00795.
6. CE, 18 juin 1997, req. n° 152487.
7. CAA Lyon, 1er avril 2008, n° 06LY00607.
8. QE n° 7028 de Mme Zimmermann, *JOAN* Q 16 octobre 2007 p. 6275, réponse publique du 8 janvier 2008.
9. CE, 2 décembre 1983, Ville de Lille, req. n° 13205.
10. Circulaire NORINTD06/00074/C du 3 août 2006.
11. Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil.
12. CE, 27 juillet 2005, ministère de la Santé et de la Protection sociale c/M. Lançon.
13. CEDH, grande chambre, 18 janvier 2001 Chapman c/R-U ; CEDH, 27 mai 2004, Connors c/R-U.
14. Loi n° 2007-297 relative à la prévention de la délinquance.
15. Article 9 de la loi de 2000.
16. CE, 15 novembre 2006, ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer ; CE, 8 juin 2007, Commune de Gisors, n° 298467.
17. CE, 5 avril 2011, Mme Ciurar et autres, req. n° 347949.
18. Décret n° 2007-1018 du 14 juin 2007 ; article R.779-1 et suivants du CJA.
19. Article 9-III de la loi n° 2000-614.
20. Article R.421-23 du Code de l'urbanisme.
21. Cons. Const., DC2010-13, QPC du 9 juillet 2010, M. Orient Opra.
22. CE, 7 avril 2011, n° 343387.

DOCUMENT n° 7

Gens du voyage : quel accueil ?

32

À l'heure où les départements sont entrés dans un cycle de révision des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage[1] adoptés entre les années 2002 et 2004, force est de constater des situations de grandes disparités entre les collectivités dans l'accomplissement des objectifs de la loi et des obligations en découlant.

L'idée de prendre en compte les besoins d'habitat des gens du voyage s'inscrit dans la politique de promotion du logement débutée au cours des années 1980. La loi du 31 mai 1990 [2] visant à la mise en œuvre du droit au logement intègre un article 28 édictant la réalisation de terrains d'accueil des gens du voyage sur toutes les communes de plus de 5 000 habitants.

Les réalisations très partielles à l'échelon local de cette politique d'accueil étant largement imputables au caractère non contraignant de ces dispositions, le législateur intervient dix ans plus tard, par une loi du 5 juillet 2000 [3].

Une obligation générale d'accueil sur la commune

La loi du 5 juillet 2000 pose, pour les communes, le principe général d'une obligation de participer *« à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles »*.

Cet accueil est organisé à l'échelon départemental puisque, selon l'article 1-II : *« Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, [...] un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées. »*

Le schéma départemental est élaboré sous l'autorité du préfet et du président du conseil général après consultation des communes et d'une commission consultative départementale créée à cette occasion. Lorsqu'ils n'ont pu parvenir à une décision conjointe dans un délai de dix-huit mois, le préfet approuve seul le schéma départemental. En 2004, cette exigence de concertation n'avait pu aboutir pour vingt-trois schémas départementaux, dont la promulgation fut donc effectuée sous la seule signature du préfet.

Les schémas sont des documents à valeur normative, tenus de prévoir la fréquence et la durée des séjours des gens du voyage, les possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques. L'évaluation de ces besoins est obligatoire sous peine d'annulation, notamment pour l'accès aux soins et l'exercice des activités économiques[4]. Ils déterminent la participation des communes à l'accueil sans toutefois pouvoir se fonder sur des critères étrangers aux objectifs de la loi, telle que la présence de difficultés sociales sur le territoire communal[5].

Les délais de réalisation des aires d'accueil et leurs enjeux

Les dispositions originelles de la loi Besson portaient un caractère volontaire quant aux délais de mise en œuvre, puisque les communes étaient tenues de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans à compter de la publication du schéma départemental. En réalité, rares ont été les collectivités en mesure d'accueillir les résidences mobiles sur leur territoire dans les délais impartis. Partant de ce constat, le législateur a accordé des aménagements successifs qui ont eu pour effet de reporter le terme des projets jusqu'au 31 décembre 2008 [6].

Les communes qui ne se sont pas conformées aux obligations qui leur incombent demeurent toujours tenues de les réaliser et des sanctions sont prévues.

La première, de nature indirecte, réside dans l'impossibilité de bénéficier de l'aide à l'investissement prévue pour l'aménagement ou la réhabilitation des aires d'accueil. Les projets sollicités dans les délais légaux bénéficient d'une prise en charge par l'État correspondant à 70 % des dépenses engagées, dans la limite d'un plafond fixé par décret[7]. Ce même taux a été abaissé à 50 % pour les demandes de financement bénéficiant du report prévu par la loi du 24 décembre 2007. Au-delà de ces périodes, les projets ne bénéficient plus des aides étatiques.

La seconde sanction réside dans le pouvoir de substitution attribué aux préfets par l'article 3 de la loi Besson. À l'expiration des délais prévus, et après une mise en demeure restée sans effet dans les trois mois suivants, l'État peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la collectivité défaillante. L'ensemble des dépenses afférentes est alors inscrit en dépenses obligatoires aux budgets des communes ou des établissements publics. Le caractère rigoureux de ce mécanisme en révèle paradoxalement la limite, puisque la mise en œuvre de la faculté de substitution n'a jamais été exercée, à ce jour, par un représentant de l'État.

à retenir

- Bien que le principe de l'accueil des gens du voyage s'impose à toutes les communes, les villes de plus de 5 000 habitants sont spécifiquement tenues de mettre à leur disposition des aires permanentes d'accueil aménagées et entretenues.
- Il n'existe aucune exception à l'obligation de scolariser les enfants du voyage, quelles que soient les conditions et la durée de leur présence sur le territoire communal.
- Le respect par la commune des obligations d'accueil qui lui incombent autorise la saisine du préfet aux fins d'évacuation forcée des résidences mobiles stationnant en dehors des aires aménagées, lorsque l'installation est de nature à porter atteinte à l'ordre public.

Les communes concernées par l'obligation d'accueil

Contrairement aux idées reçues, cette obligation concerne bien l'ensemble des communes. Néanmoins, la taille de celles-ci va largement en affecter les modalités d'application.

Ainsi le législateur n'a pas entendu soustraire les communes de moins de 5 000 habitants à leurs obligations en matière d'accueil. Il a toutefois exclu leur inscription d'office dans le schéma départemental par le préfet[8]. Par ailleurs, une communauté d'agglomération n'a pas la compétence de désigner une commune de moins de 5 000 habitants pour l'implantation d'une aire d'accueil[9].

L'accueil des gens du voyage demeure régi par les règles édictées sous la jurisprudence « Ville de Lille » du 2 décembre 1983 [10], reprise et commentée dans les circulaires successives des ministères de l'Intérieur[11] et de l'Équipement[12], qui rappelle l'illégalité d'une interdiction générale et absolue de stationnement des caravanes et oblige la collectivité à désigner des terrains de passage susceptibles d'accueillir une halte de courte durée.

En revanche, la loi du 5 juillet fait figurer obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants dans les schémas départementaux. Les collectivités concernées remplissent alors leur obligation par la mise à disposition des gens du voyage d'une ou de plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues.

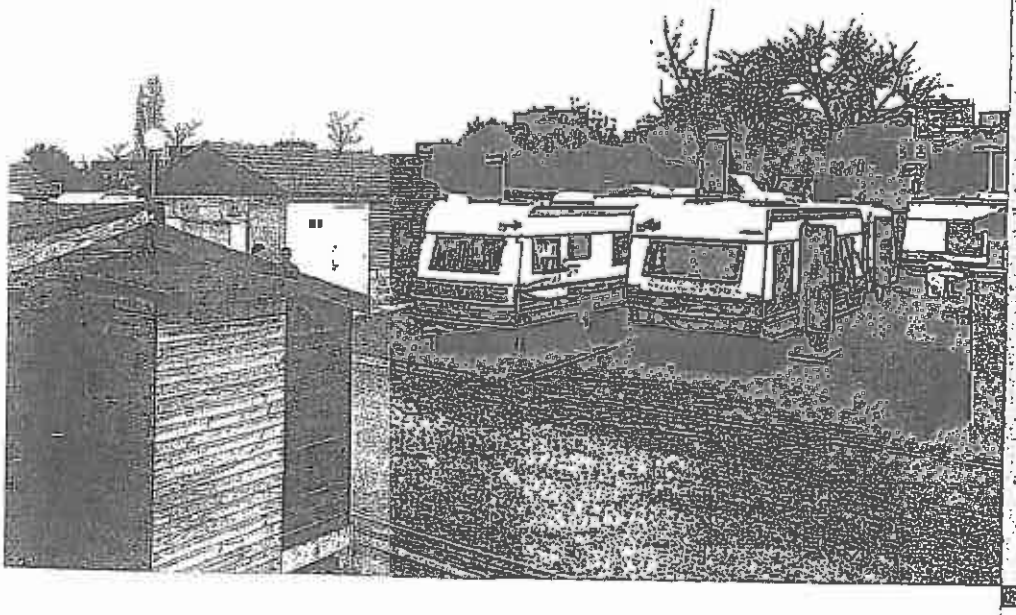
Elles disposent également de la faculté de recourir à l'intercommunalité dans une optique de mutualisation des moyens, par le transfert de leurs compétences d'aménagement et/ou de gestion des aires d'accueil à un EPCI ou par la conclusion de conventions intercommunales, qui autorisent à s'acquitter de l'obligation par le financement d'un projet sur une commune voisine.

La loi a toutefois entendu permettre certaines dérogations pour les communes revendiquant un contexte spécifique. Ainsi sont dispensées de participer à l'accueil des gens du voyage, à leur demande, les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible[13].

Les normes de réalisation et d'aménagement

Le passage de la notion de stationnement de caravanes à celle d'habitat constitue une avancée de la loi du 5 juillet 2000. Elle s'inscrit en cela dans l'objectif à valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent, reconnu en 1995 à propos des terrains de passage des gens du voyage[14].

À l'aune des expériences passées, une attention particulière est appelée sur le choix du site de l'aire, de façon à l'inclure réellement dans le territoire de la commune et à ne pas le transformer en terrain de relégation. Ce choix peut faire l'objet d'une apprécia-



Le cas des communes de moins de 5 000 habitants

La fixation du seuil de 5 000 habitants par la loi du 5 juillet 2000 n'exonère pas les communes de taille inférieure de toute responsabilité en matière d'accueil des gens du voyage. En effet, tout arrêté d'interdiction de stationnement général et absolu étant illégal depuis l'arrêt du Conseil d'État du 20 juin 1965 (CE, 20 juin 1965, ministre de l'Intérieur c/dame veuve Vicini), les communes de moins de 5 000 habitants sont soumises à une obligation jurisprudentielle d'accueil temporaire des gens du voyage.

Ainsi, conformément à une jurisprudence constante (CE, 2 décembre 1983, Ackermann c/ville de Lille), toute commune a le devoir d'assurer le stationnement des caravanes des gens du voyage sur des terrains de passage officiellement désignés et bénéficiant d'un équipement minimal.

La circulaire n° 86-370 du 16 décembre 1986 relative au stationnement des gens du voyage a précisé les conséquences de la jurisprudence de la ville de Lille en affirmant que les maires des communes de moins de 5 000 habitants doivent prendre des dispositions permettant d'accueillir les gens du voyage pour une durée minimale de 48 heures et maximale de quinze jours.

De même, la circulaire, non publiée, n° 91-55 du 16 octobre 1991 relative au stationnement des gens du voyage, rappelle que les communes de moins de 5 000 habitants restent assujetties, malgré la création d'une obligation légale dont elles sont exemptées, au régime juridique issu de la jurisprudence administrative.

L'impossible définition

Si la loi du 5 juillet 2000 s'applique aux gens du voyage définis à l'article 1er comme ceux dont « *l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* », cette notion demeure relativement imprécise juridiquement.
L'article 2 de la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes sans domicile ni résidence fixes adopte le critère d'itinérant, en se référant aux « *personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne* » exerçant une activité ambulante.
Ces définitions se heurtent à l'interdiction de désigner, dans les législations, une minorité à partir de son identité ethnique ou culturelle, ce que ne manque pas, en revanche de réaliser la pratique administrative.
Néanmoins, comme le relève la Halde, dans une délibération du 17 décembre 2007, la loi du 3 janvier 1969 impose dans les faits un titre de circulation à un groupe identifié par son mode de vie et ses traditions. À la différence de lois sociales, destinées à bénéficier à certains types de populations définies par exemple par référence à des critères sociaux, le champ d'application de la loi demeure fondé sur l'origine, ce que la Constitution interdit (article 1), ainsi que les législations sur les discriminations.

- Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
- Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes sans domicile ni résidence fixes.
- Halde, recommandation n° 2007-372 du 17 décembre 2007.
- Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

••• tion de la part du juge des référés[15]. Il est toutefois admis que la localisation d'une aire d'accueil des gens du voyage dans une ZAC, bien que dédiée à usage principal d'activités économiques, n'est pas entachée d'illégalité[16].

Les caractérisliques techniques des aires d'accueil obéissent à des normes précisées par la voie réglementaire. En premier lieu, selon la circulaire du 5 juillet 2001 [17], la nature juridique de l'aire d'accueil la range parmi la catégorie des établissements recevant du public (ERP).

La réalisation des aires d'accueil est soumise par ailleurs à des exigences de confort minimal posées par le décret du 29 juin 2001 [18], telle que la composition d'une place de caravane, qui doit permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque.

L'article 3 énonce que « *l'aire d'accueil comporte au minimum un bloc sanitaire, intégrant au moins une douche et deux WC pour cinq places de caravane [...]. Chaque place de caravane est dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité* ». Le choix du bloc sanitaire collectif offre néanmoins des conditions de vie moins bonnes aux familles et ne favorise pas leur appropriation et leur entretien par les usagers. Le recours à l'individualisation dans l'accès à ces équipements a été également suggéré car le montant des investissements est largement compensé, en général, par un moindre coût de gestion et une plus grande pérennité des équipements.

Les prescriptions étatiques sur la qualité des aménagements ont opéré un net revirement à partir de l'année 2006 [19], considérant que « *les surcoûts de réalisation et de gestion constituent un frein à la création des aires* ». Un retour à la lettre du décret du 29 juin 2001 est préconisé, favorisant la mise en place d'un dispositif hôtelier au détriment des considérations d'habitat et d'inclusion des personnes sur le territoire communal qui avaient présidé à l'établissement de la loi.

La gestion de l'aire d'accueil, un impératif légal

La loi du 5 juillet 2000 impose une obligation de gestion de l'aire d'accueil qui est réalisée, au choix de la collectivité, en régie, en délégation à un EPCI ou à une personne morale de droit privé, ou encore par la passation d'un marché public de prestations de services. Un impératif de gardiennage est édicté, sans qu'il soit nécessaire de le réaliser à temps plein et par une présence constante sur l'aire.
L'usager ne saurait en aucun cas être titulaire d'un bail, en sa qualité d'occupant du domaine public pour lequel il règle une redevance, c'est pourquoi la relation avec l'usager est régie par un règlement intérieur.

L'importance du règlement intérieur
Le règlement intérieur a pour fonction de codifier la relation entre la collectivité et l'usager. Il contient les modalités d'accès et d'exercice du service public, et entre autres, les règles de vie en collectivité.

Si le décret du 29 juin 2001 [18] précise que le règlement intérieur est établi par le gestionnaire, il ne s'agit évidemment pas de l'entité gérant le terrain mais bien de la collectivité disposant du pouvoir de gestion et qui l'exerce par elle-même ou par délégation. Dans l'hypothèse où la collectivité ne souhaite pas exercer la gestion directement et prend la décision de la déléguer, le règlement intérieur est obligatoirement joint à la convention de délégation.

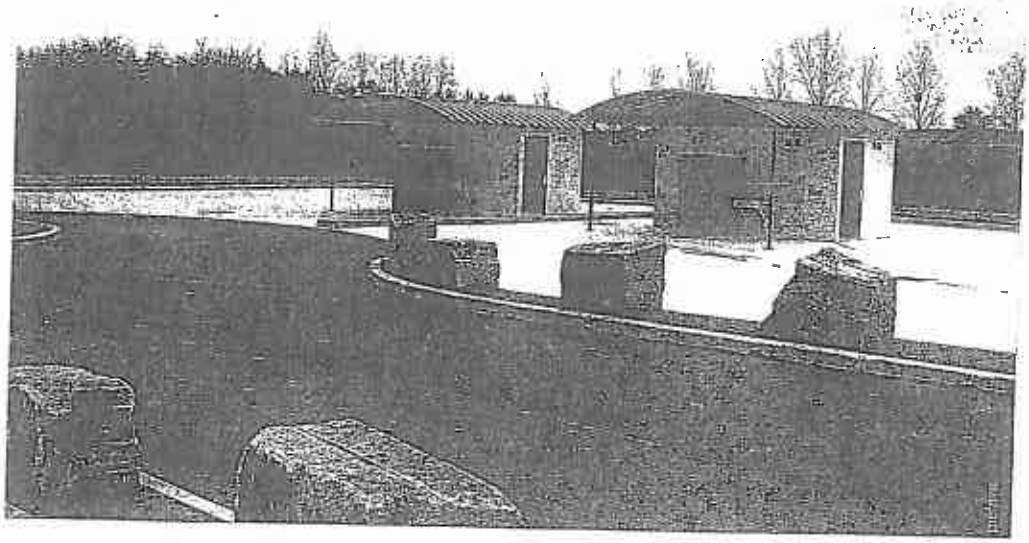
Pour être opposable, le règlement intérieur doit être porté à connaissance des usagers sans équivoque possible. Les deux voies pour y procéder sont l'affichage à l'intérieur du terrain d'accueil, dont l'absence de jurisprudence n'assure pas que cette formalité soit suffisante pour remplir la condition d'information de l'usager, et l'acceptation expresse, par la remise d'un exemplaire du règlement intérieur signé.

Lorsque le règlement intérieur est annexé au contrat signé par l'usager d'une aire d'accueil, le dépassement de la durée maximale de séjour constitue une violation du contrat, de nature à fonder l'expulsion au motif que l'intéressé devient occupant sans droit ni titre[20]. Néanmoins, le juge judiciaire, acceptant à son tour de se saisir, a pu estimer que n'est pas considéré comme un trouble manifestement illicite le dépassement d'un règlement intérieur dont la durée de 60 jours soulève une contestation sérieuse sur sa compatibilité avec les dispositions de la loi Besson[21].

Les conditions d'accès au service public, et donc par définition à l'aire d'accueil par les gens du voyage, sont toujours considérées par le juge comme des actes faisant grief et susceptibles d'un recours en excès de pouvoir par les intéressés dans un délai de deux mois devant le tribunal administratif.

Dans nombre d'aires d'accueil, la durée de séjour maximale varie en fonction de la scolarisation des enfants. Celle-ci est l'un des enjeux du projet de gestion sociale destiné aux habitants de l'aire.

Aux côtés d'une gestion de type locative du terrain, le législateur a rendu nécessaire un accompagnement socio-éducatif afin que les habitants de l'aire d'accueil accèdent aux divers services du territoire d'implantation. Ce projet est partenarial et contractualisé en référence à l'article 6-I de la loi du 5 juillet 2000, entre d'une part, l'État, le département ou les organismes sociaux concernés et d'autre part, le gestionnaire de l'aire sur les modalités des actions à caractère social.



Le droit à l'éducation des enfants du voyage

La scolarisation des enfants du voyage est un point fondamental de la politique d'accueil. Le droit des enfants de gens du voyage s'inscrit dans le champ plus global du droit à l'éducation et à l'instruction de tout enfant âgé de 6 à 16 ans sur le territoire national[22]. Sa reconnaissance judiciaire[23] est antérieure à la loi du 5 juillet 2000.

La circulaire du 25 avril 2002 du ministre de l'Éducation[24] souligne le caractère impérieux du droit à la scolarisation qui s'exerce. « *dans les mêmes conditions que les autres enfants, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement, et dans le respect des mêmes règles, d'assiduité notamment* ».

Si le fait d'habiter une aire d'accueil a pour corollaire le droit d'être scolarisé sur le territoire communal, l'illégalité du séjour sur le territoire de la ville, en dehors de l'aire d'accueil aménagée ou sur un terrain en infraction vis-à-vis des normes d'urbanisme, n'entraîne aucune conséquence sur le droit à l'inscription scolaire, en vertu de l'indépendance des législations[25]. Le seul fait pour un enfant de résider sur la commune, même de façon provisoire et précaire, déclenche l'obligation de scolariser qui s'impose aux parents comme à l'autorité municipale. Des refus réitérés de scolarisation des enfants du voyage peuvent être assimilés à une discrimination fondée sur « l'origine », telle que définie par l'article 2 de la loi du 27 mai 2008, prohibant « *toute discrimination directe ou indirecte fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée à une ethnie ou une race en matière d'éducation* ». Tout dépositaire de l'ordre public s'expose alors à des peines allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

L'inaction du maire peut conduire enfin le préfet à user de son pouvoir de substitution afin de procéder à des inscriptions d'office[26].

S'agissant des enfants de 3 à 6 ans, non soumis à l'obligation scolaire, leur accueil à l'école se doit d'être réalisé sur des critères identiques aux autres enfants de la commune.

L'extension des pouvoirs de police administrative

En contrepartie de la réalisation des aires d'accueil, la loi a visé à un renforcement des pouvoirs de police du préfet et du maire en matière de stationnement illicite des gens du voyage. Elle a également tenté d'en simplifier l'exercice, notamment quant à la saisine du tribunal compétent, en unifiant le contentieux de l'expulsion issu de la loi Besson.

L'expulsion des gens du voyage, une simple mesure de police administrative ?

La réglementation des conditions de stationnement et de séjour des gens du voyage relève des pouvoirs de police du maire[27]

Si la loi du 5 juillet 2000 avait établi, pour l'expulsion des gens du voyage stationnant en violation de la norme municipale, un bloc de compétence judiciaire exclusif au profit du TGI, confirmé en son temps par la jurisprudence[28], l'article 9-II issu de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance consacre un retour au droit commun par une dévolution de la compétence du contentieux de l'expulsion à la juridiction administrative. À défaut de saisine du juge, la décision d'expulsion se mue en une mesure de police administrative.

Ainsi, dans les communes, inscrites ou non au schéma départemental, mais dotées d'une aire d'accueil ou qui ont contribué au financement d'une telle aire, le maire peut, par arrêté, interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées. De surcroît, les communes appartenant à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en ●●●

Gens du voyage et loi Dalo

Le droit au logement défini par l'article 1er de la loi Dalo a une vocation universelle. « *Le droit à un logement décent et indépendant, [...], est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.* »

Les gens du voyage sont souvent en grande difficulté du fait du manque d'aires de passage et de terrains aménagés leur permettant d'installer la caravane qui constitue leur logement. La spécificité de leur mode d'habitat soulève cependant des interrogations sur la façon dont leur besoin peut être pris en compte dans le cadre de la procédure de recours ouverte par la loi Dalo.

Si le logement locatif social ordinaire constitue le débouché logique de la très grande majorité des recours déposés au titre du Dalo, il appartient à la commission de médiation de définir les caractéristiques du logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur. De même que le manque de logements sociaux n'exonère pas l'État de son obligation, l'absence de terrains familiaux, ou d'autres formules d'habitat adaptées à tel ou tel public, ne doit pas faire obstacle au recours et à la reconnaissance du droit au logement d'un demandeur. Le Dalo est un révélateur de carences, quantitatives et qualitatives, auxquelles il convient de porter remède en produisant les réponses adéquates.

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

L'instauration d'un nouveau délit d'installation en réunion

Au-delà des conséquences civiles de l'expulsion, l'installation illicite en réunion, sur un terrain appartenant à autrui en vue d'y établir une habitation, est devenue un délit passible d'une peine d'emprisonnement de six mois et de 3750 euros d'amende[39] et de peines complémentaires telles que la suspension, pour une durée de trois ans au plus du permis de conduire et la confiscation du véhicule utilisé pour commettre l'infraction, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation[40].

Ces dispositions pénales sont déjà applicables dans de nombreuses situations, puisque tombent sous leur régime les installations illicites sur tout terrain privé, sur toute commune de moins de 5000 habitants, ainsi que sur les communes de plus de 5000 habitants en conformité avec la loi Besson.

Aller au-delà des aires d'accueil…

La construction de terrains d'accueil ne doit pas être conçue comme la solution unique à des problèmes de stationnement, mais plutôt comme un élément de réponse parmi d'autres dans une offre d'accueil et d'habitat diversifiée et complémentaire. Il appartiendra toujours à la collectivité saisie de cette question de partir, avant toute chose, de son propre contexte territorial. Dans une finalité de bon fonctionnement des équipements envisagés, il faut diagnostiquer en amont les situations auxquelles l'on tente de répondre par-delà les obligations légales: s'agit-il de l'accueil d'itinérants réguliers, pour lesquels la réalisation d'une aire d'accueil est tout à fait susceptible de convenir? L'objectif est-il au contraire de résoudre des implantations de familles installées en toute précarité sur la commune depuis de nombreuses années, ne voyageant manifestement plus, résidant sur des terrains non constructibles en contravention avec les règles d'urbanisme, et dont on conçoit aisément qu'une aire de passage n'est pas la réponse adaptée? Entre ces deux situations extrêmes enfin, il existe une multiplicité de cas intermédiaires dans les parcours de vie des familles, requérant tour à tour des terrains familiaux à vocation privative, en habitat adapté ou non, ou encore des relogements en habitat plus classique.

Il n'en reste pas moins que les dispositifs mis en place par les lois Besson se révèlent un élément moteur de la prise en compte de la question des gens du voyage. Elles sont à ce jour les seules obligations légales des communes.

Les pouvoirs publics ont pris récemment conscience de la nécessité de faire valoir des réponses adaptées, en incitant les communes à assurer l'ancrage territorial des gens du voyage qui le souhaiteront par la réalisation de terrains d'accueil privatifs dans le cadre de la révision des schémas départementaux d'accueil[1]. Outre à représenter une solution opportune, ces terrains possèdent l'avantage de bénéficier encore du soutien financier de l'État en terme d'aménagement[41], à la différence des aires permanentes d'accueil.

Joseph Rustico
Directeur de l'Association pour l'accueil des voyageurs 92
asav92@wanadoo.fr

Charlotte Duvernois
Juriste

La constitutionnalité du contentieux de l'expulsion

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État (CE, 28 mai 2010, M. Balla et M. Opra), relativement à l'atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit par les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
Dans sa décision, n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, le Conseil valide la constitutionnalité desdits articles en estimant que les différences de traitement dont font l'objet les gens du voyage sont fondées sur une différence objective de situation tenant à leur « mode de vie itinérant » et que leurs droits et libertés constitutionnels peuvent être limités compte tenu de la nécessité de sauvegarder l'ordre public.
Au-delà des législations sur l'accueil des gens du voyage, le caractère discriminatoire de l'ensemble du régime juridique applicable aux gens du voyage a été relevé aussi bien par la Halde (recommandations n° 2007-372 du 17 décembre 2007 et délibération n° 2009-143 du 6 avril 2009) que par le Comité européen des droits sociaux (décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, n° 51/2008, Centre européen des droits des Roms (CEDR) c/France).

Rappel des textes

1. Circulaire NOR/IOCA10222704/C du 28 août 2010 des ministres de l'Écologie et de l'Intérieur, relative à la révision des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.
2. Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, article 28.
3. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
4. CAA Versailles, 21 septembre 2006, ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, n° 04VE01586.
5. CAA Paris, 4 octobre 2007, Saint-Maur-des-Fossés, n° 04PA03893.
6. Lettre circulaire NOR EQUU0310046 Y du 11 mars 2003 du ministre de l'Intérieur ; loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, articles 163 et 201 ; loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007, article 138.
7. Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.
8. CAA de Marseille, 3 juillet 2006, commune de Montaroux, n° 05MA01016.
9. CAA de Douai, 28 décembre 2007, commune de Pont-de-Metz, n° 06DA01758.
10. CE, 2 décembre 1983, ville de Lille, req. n° 13205.
11. Circulaire n° 86-370 du 16 décembre 1986 relative au stationnement des gens du voyage.
12. Circulaire, non publiée, n° 91-55 du 16 octobre 1991 relative au stationnement des gens du voyage.
13. Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, article 15.
14. Conseil constitutionnel, 19 janvier 1995, décision n° 94-359.
15. CE, 10 décembre 2001, commune de Saint-Jean-de-Luz, n° 235818.
16. CAA de Nancy, 11 octobre 2007, département du Territoire de Belfort, n° 06NC01306.
17. Circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 du ministre de l'Intérieur, relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
18. Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.
19. Circulaire NOR/INT/D/06/00074/C du 3 août 2006 du ministre de l'Intérieur, relative à la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.
20. CE, 10 octobre 2007, communauté urbaine de Lyon, n° 305130.
21. CA Nancy, 17 octobre 2006, Mme Saucy, n° 2395106.
22. Code de l'éducation, articles L.111-1 et s.
23. CAA de Nantes, 2 juin 2000, n° 96NT00792.
24. Circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002 du ministre de l'Éducation, relative à la scolarisation des enfants du voyage et de familles non sédentaires.
25. Halde, délibération n° 2009-232 du 8 juin 2009.
26. Code général des collectivités territoriales, article L.2122-34.
27. Code général des collectivités territoriales, article L.2212-1.
28. CE, 8 juin 2007, commune de Gisors, n° 298467
29. Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, article 55.
30. CAA Douai, 12 novembre 2009, M. Jean Lenfant et autres
31. Conseil constitutionnel, 9 juillet 2010, QPC n° 2010-13
32. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, article 9-III
33. Cass. civ. 1re, 28 novembre 2006, Saint-Maur-des-Fossés, n° 04-19134 ; CA Nancy, 15 janvier 2007, Pont-à-Mousson, n° 87/2007.
34. CA Nancy, 15 janvier 2007, Sandrine Quignon et autres, n° 05/02733.
35. CA de Bordeaux, 14 novembre 2002, Rivière et autres.
36. CE, 15 novembre 2006, ministre des Transports, n° 293370
37. TC, le 17 novembre 1988, commune de Sainte-Geneviève-des-Bois
38. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, article 9-V
39. Code pénal, article 322-4-1
40. Code pénal, article 322-5-1
41. Circulaire n° 2003-76/IUH1/25 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs