

**L'accueil des gens du voyage
dans les petites villes :
De l'incompréhension à
l'acceptation**

Livre blanc de l'Association des petites villes de France

Avril 2003

SOMMAIRE

Préface.....	5
Introduction.....	6
<u>I. Une volonté politique locale forte nécessaire pour remédier à l'inadaptation et à l'insuffisance des emplacements mis à disposition des gens du voyage</u>	8
<u>A) Des obstacles politiques et culturels à l'intégration harmonieuse des gens du voyage dans les petites villes</u>	8
1. Nonobstant les efforts entrepris pour encadrer l'accueil des gens du voyage, l'exclusion sociale dont ils sont victimes reste prégnante.	8
1.1 Une position sociale dégradée.....	8
1.2 La mise à l'agenda politique de l'accueil des gens du voyage.....	8
1.3 Stationner légalement pour s'intégrer socialement.	9
2. L'aménagement d'aires de stationnement dans les petites villes est limité en raison de contraintes liées notamment aux règles d'urbanisme.....	10
2.1 L'échec relatif de l'application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990.	10
2.2 Les précisions apportées par les lois postérieures.....	10
2.3 La spécificité de l'habitat caravane.....	11
3. La persistance du stationnement sauvage constitue la réponse des gens du voyage à l'insuffisance des aires existantes.	12
3.1 Un déficit d'emplacements reconnu.....	12
3.2 Des efforts à poursuivre.....	13
3.3 Le droit de stationnement des gens du voyage contraint par les exigences de l'ordre public.....	14
<u>B) La loi Besson du 5 juillet 2000 fixe un cadre nouveau pour faciliter l'accueil des gens du voyage</u>	14
1. La définition des schémas départementaux d'accueil est l'étape préalable à l'aménagement des aires.....	14
1.1 La dynamique des commissions départementales.....	14
1.2 L'élaboration du schéma départemental.....	15
1.3 Le choix de la départementalisation.....	16
2. La possibilité du transfert de compétences au niveau intercommunal permet un meilleur encadrement financier des coûts d'aménagement.....	17
2.1 La promotion du recours à l'intercommunalité.....	17
2.2 La mutualisation des moyens.....	18
2.3 La possibilité du conventionnement.....	19
3. Les différents partenariats financiers possibles complètent les différentes sources de financement légales et réglementaires.....	20

3.1 Un effort financier conséquent de la part de l'Etat...	21
3.2 ... conditionné par le respect des règles d'aménagement.	22

II. Une réelle concertation est à mener entre les communes et les gens du voyage afin de mieux répondre aux attentes de chacun 23

A) La loi Besson a donné les moyens aux petites villes de s'engager dans une politique dynamique d'accueil. 23

1. La décision publique doit avoir le courage de dépasser la pression sociale hostile à l'aménagement de l'aire d'accueil et les positions partisans.	23
1.1 Le refus de la discrimination.	23
1.2 Un choix d'aire défini au regard des différences d'habitat des gens du voyage.	24
1.3 Convaincre pour réussir.	24
2. L'existence d'un risque possible de sédentarisation peut réduire l'envie politique d'améliorer l'offre de sites.	25
2.1 L'objectif d'une cohabitation harmonieuse.	25
2.2 Le lieu de stationnement, support de l'habitat.	25

B) La difficile intégration économique et sociale des gens du voyage limite les perspectives d'un dialogue équilibré avec les élus locaux...... 26

1. La scolarisation et la formation professionnelle défaillantes des gens du voyage nuisent à une meilleure compréhension mutuelle.	27
1.1 L'insuffisante scolarisation des enfants des gens du voyage.	27
1.2 La difficile reconnaissance des activités économiques des gens du voyage.	28
2. La préservation des particularités de la vie nomade exclut toute volonté d'assimilation de la part des pouvoirs publics.	29
2.1 Le droit au logement des gens du voyage.	29
2.2 Vers un droit à la différence ?	30
3. S'adapter pour renouveler les bases d'un dialogue constructif entre élus et gens du voyage	30
3.1 Un partenariat fondé sur la connaissance des traditions des gens du voyage.	30
3.2 Pour une répartition adaptée des aires d'accueil.	30

III. Une gestion responsable des aires d'accueil dans une perspective de tolérance et de respect des modes de vie des gens du voyage 32

A) La satisfaction des besoins des gens du voyage impose une bonne gestion des aires d'accueil. 32

1. L'optimisation des aires d'accueil est un impératif de bonne gestion des finances publiques.	32
1.1 La recherche de l'espace foncier adéquat.	32

1.2 L'accès aux services publics de réseau et l'insertion dans la ville, deux priorités à privilégier pour assurer la pérennité de l'aire d'accueil.	33
2. Une meilleure définition et utilisation des aires de grand passage contribuerait à compléter le dispositif existant pour les plus petites aires.	34
2.1 Offrir des aires de grand passage.	34
2.2 Assurer au mieux la tenue des grands rassemblements.	35
3. La possibilité pour les petites villes volontaires d'aller au-delà du simple aménagement des aires d'accueil.	36
3.1 La responsabilisation des gens du voyage.	36
3.2 La maintenance des aires d'accueil et la réparation des dégradations, garantie de bonnes relations entre gens du voyage et sédentaires.	36
3.3 Les terrains familiaux ou le souhait de la sédentarisation.	37
<u>B) Le respect du voyage et des voyageurs se complète d'un respect accru des droits et devoirs résultant de la citoyenneté.</u>	<u>38</u>
1. La nécessité d'un meilleur exercice de la citoyenneté et d'une plus grande reconnaissance de droits est le fondement de la tolérance.	38
1.1 L'action de la Commission nationale consultative des gens du voyage.	38
1.2 Protéger le mode de vie des gens du voyage.	39
2. Le respect de la législation garantit un recours limité à l'usage de la force publique à l'encontre des gens du voyage.	40
2.1 Le recours délicat à l'usage de la force publique.	40
2.2 Le rôle central du maire en matière de police.	41
2.3 Les changements apportés par la récente loi sur la sécurité intérieure.	41
3. Les associations ont vocation à mieux représenter les intérêts particuliers des gens du voyage.	42
3.1 L'engagement de la société civile auprès des pouvoirs publics.	42
3.2 Associations et participation à la définition des besoins.	43
Conclusion	
Réussir l'accueil des gens du voyage dans les petites villes.	45
20 conseils et propositions pour construire un partenariat de confiance entre gens du voyages et élus locaux.	47
Remerciements.	49

PREFACE

Ce nouveau Livre blanc de l'Association des petites villes de France aborde aujourd'hui un sujet qui suscite tout à la fois les passions, les craintes plus ou moins fondées et en tous les cas, beaucoup trop d'incompréhension et d'irritation chez les élus locaux et leurs administrés. L'accueil des gens du voyage dans nos petites villes est en effet un problème bien réel et d'une actualité particulièrement brûlante. L'insuffisance des aires d'accueil singulièrement avérée, la plus ou moins bonne volonté des élus locaux de se mettre en conformité avec les dispositions prévues par la loi Besson et enfin l'hostilité et la méfiance de nos concitoyens envers des populations aux modes de vie à tout le moins différents ; tout contribue à rendre la situation particulièrement complexe tant dans sa perception que dans la tentative de résoudre les difficultés.

Aborder le sujet, sans détour, tout en dépassionnant autant que faire se peut le débat en esquissant, à l'aide d'exemples très concrets, des réalisations mises en œuvre dans plusieurs petites villes, telle est la mission que s'assigne ce Livre blanc de l'APVF.

L'accueil des gens du voyage aussi difficile soit-il, aux yeux de nos concitoyens, est en effet un devoir collectif qui doit impliquer les élus locaux, les associations, mais aussi et surtout l'Etat. Ce dernier a pris tardivement conscience de la gravité de la situation en fournissant aux élus locaux un cadre législatif approprié avec l'entrée en application de la loi du 5 juillet 2000, plus connue sous le nom de loi Besson. Mais le soutien financier de l'Etat ne doit pas maintenant faire défaut et l'APVF suggère, ici très clairement d'intégrer la problématique des gens du voyage dans la politique de la ville.

Parvenir à une meilleure acceptation des autres et à une cohabitation plus harmonieuse, passer de l'incompréhension à plus de tolérance et à une meilleure acceptation du droit à la différence mais surtout fournir aux maires des petites villes quelques conseils, suggestions et pistes de solutions pour aborder dans la sérénité ce problème difficile, telle est la mission que s'assigne une nouvelle fois l'APVF avec la publication de ce Livre Blanc.

Martin MALVY,
Ancien ministre,
Président du Conseil régional Midi-Pyrénées,
Président de l'APVF

INTRODUCTION

L'accueil des gens du voyage est aujourd'hui une problématique réelle et d'actualité dans les petites villes. Réelle parce qu'il existe un déficit avéré d'emplacements pour le stationnement des gens du voyage. Il suffit de rappeler la nécessité d'aménager 30 000 emplacements pour remédier aux situations de stationnement illégal. D'actualité parce que les délais fixés par la loi dite Besson, du nom du Secrétaire d'Etat au Logement Louis Besson, n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, offrent aux collectivités locales la possibilité d'aménager au mieux les aires d'accueil prévues dans les schémas départementaux. En théorie, le schéma départemental d'accueil est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du Conseil général dans les dix-huit mois après la publication de la loi. Autrement dit, à ce jour, tous les schémas départementaux devraient être connus et adoptés. Les communes figurant au schéma départemental disposent ensuite d'un délai de deux ans après la publication du schéma pour participer à sa mise en œuvre. Fin 2004, la problématique du stationnement des gens du voyage devrait donc être résolue. Dès maintenant, il est donc indispensable de décider vite et bien.

Mais le retard pris dans la définition de nombreux schémas départementaux a ralenti l'aménagement des aires d'accueil dans les villes de plus de 5 000 habitants, villes concernées au premier chef par les dispositions de la loi Besson et, au final, les situations de stationnement illicite n'ont pas sensiblement diminué. L'objectif de la loi Besson était pourtant de réaliser « *un maximum d'aires en un minimum de temps* ». Dans ce contexte, la volonté politique des élus a pu paraître faire défaut.

Le constat est peut-être excessif. Des maires de petites villes ont la volonté politique de convaincre leurs administrés de la nécessité d'aménager une aire d'accueil pour les gens du voyage. L'insuffisance d'emplacements n'est pas une fatalité et, bien avant les différents dispositifs Besson, des petites villes se sont engagées pour donner aux gens du voyage les moyens de vivre décemment. En effet, la plupart des gens du voyage sont des citoyens français et ils ont le droit de vivre selon leur histoire et leur tradition, marquées par le voyage et l'itinérance. Refuser d'appliquer la loi Besson, comme certains élus ont pu en éprouver la tentation, serait maladroit, l'incompréhension entre gens du voyage et collectivités locales ne pouvant, si la situation venait à perdurer, que s'accroître. L'exclusion *de facto* des gens du voyage en serait la conséquence la plus visible. Il convient de ne plus s'engager dans cette

voie. La particularité de l'habitat caravane ne doit pas alimenter la peur de l'Autre. Dépassionner le débat auprès de l'ensemble de nos concitoyens est un impératif. La question du stationnement des gens du voyage doit être abordée de manière pragmatique, dans le respect des différences de chacun et de la loi républicaine.

Certes, transformer la perception de l'accueil et du stationnement des gens du voyage en quelques années, comme y invite la loi Besson, est un immense défi que les élus des petites villes s'efforcent, avec leurs moyens, de relever. L'hostilité des administrés, les dégradations parfois commises ou la faible disponibilité foncière sont autant de réalités que l'on ne peut pas nier. Créer un partenariat de confiance avec les gens du voyage sur le territoire de la ville peut être difficile mais c'est la garantie de meilleures relations futures entre chacune des parties. Le dialogue et la concertation à mener avec les gens du voyage mais aussi avec les habitants ne doivent pas être de vains mots. L'engagement des élus des petites villes et de leurs fonctionnaires territoriaux auprès des gens du voyage en est la preuve. Le choix de l'emplacement de l'aire, son aménagement et sa gestion quotidienne se décident en accord avec les attentes de chacun. Mais la recherche de solutions n'exonère pas les gens du voyage du respect de la loi, même si, parfois, elle peut leur apparaître discriminatoire voire injuste. Les dégradations ne sont pas acceptables et la bonne volonté des élus ne peut se voir remise en cause par des comportements inadmissibles de certains gens du voyage. Malgré les améliorations apportées, l'inefficacité des procédures d'expulsion pour remédier aux situations de stationnement illicite est reconnue par la plupart des élus locaux. Mettre en œuvre de telles procédures est coûteux pour les finances publiques locales (frais d'avocat, d'huissier, etc.) et n'entraîne que le déplacement du problème vers d'autres communes. Comme l'écrit Daniel Merchat, dans son ouvrage Accueil et stationnement des gens du voyage (*Collection Guides juridiques, Editions le Moniteur, 2^e édition, 2000*), l'expulsion est « *l'illusion de l'efficacité et de la rapidité* ». Expulser au lieu de chercher à comprendre les raisons du stationnement illicite et les moyens d'y remédier n'est pas la bonne réponse.

Accepter la présence de nos concitoyens quel que soit leur mode d'habitat est un premier pas vers la tolérance et une meilleure acceptation. Aussi, améliorer l'accueil des gens du voyage dans les petites villes s'inscrit dans cette démarche.

I. Une volonté politique locale forte nécessaire pour remédier à l'inadaptation et à l'insuffisance des emplacements mis à disposition des gens du voyage

A) Des obstacles politiques et culturels à l'intégration harmonieuse des gens du voyage dans les petites villes.

1) Nonobstant les efforts entrepris pour encadrer l'accueil des gens du voyage, l'exclusion sociale dont ils sont victimes reste prégnante.

1.1 Une position sociale dégradée.

« *Entre ostracisme et pauvreté* », telle pourrait être qualifiée la situation des gens du voyage, pour reprendre l'expression d'Alain Reyniers, ethnologue de l'Université catholique de Louvain. Pourtant, l'histoire démontre qu'à l'origine, les gens du voyage bénéficiaient d'une bonne intégration économique. L'artisanat, voire le commerce, leur ont permis pendant longtemps d'assurer leur survie économique. Mais la naissance de l'Etat moderne, la délimitation de frontières géographiquement précises et surtout la volonté des pouvoirs publics de contrôler davantage leur population résidente ont conduit à leur stigmatisation et, corrélativement, à leur exclusion sociale. Le voyage, fondement culturel, est devenu malaisé. L'accueil n'étant pas à la hauteur des besoins des personnes concernées, il s'est avéré de plus en plus difficile pour les gens du voyage de vivre selon leurs traditions de nomades. C'est pourquoi le législateur a dû intervenir.

1.2 La mise à l'agenda politique de l'accueil des gens du voyage.

L'article 28 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement avait tenté de poser les conditions d'un meilleur accueil des gens du voyage sur le territoire des collectivités locales. Mais le manque criant de places sur les aires de stationnement et les difficultés persistantes observées sur le terrain ont obligé le législateur à reprendre ses travaux. La loi dite Besson, du 5 juillet 2000, a donc été votée. Dans le cadre de son adoption, Raymonde Le Texier, députée du Val d'Oise et rapporteur du texte, souligna que « *neuf ans*

après l'entrée en vigueur de l'article 28 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, force est de constater que ses dispositions fondées sur la bonne volonté des acteurs locaux n'ont pas permis de résoudre la question de l'accueil des gens du voyage ». Les aires d'accueil réalisées en 1999 couvraient moins du quart des besoins. Cette carence était source de difficultés pour les élus engagés dans des projets d'aménagement. Fréquemment, les aires d'accueil étaient victimes de leur succès et le risque de sédentarisation ou tout au moins d'une durée de stationnement relativement longue sur l'aire pouvait être à l'origine d'éventuels désagréments pour la population locale sédentaire. Ces risques n'incitaient pas forcément les élus à s'engager dans des démarches visant à offrir les capacités d'accueil suffisantes. Parallèlement, le risque d'une ghettoïsation et d'une stigmatisation accrue des gens du voyage ne les incitaient pas à s'installer sur les aires d'accueil. Le résultat en fut la persistance du stationnement sauvage sur le territoire de la commune, avec les difficultés politiques, économiques et sociales pouvant en résulter.

1.3 Stationner légalement pour s'intégrer socialement.

Seule la question du stationnement est traitée. Le titre de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 l'énonce clairement. La loi est relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Peu de dispositions législatives et réglementaires ont trait à l'activité économique des gens du voyage ou à leur insertion sociale. Il peut toutefois être souligné que le schéma départemental *« définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent »* (article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000). Mais la question de l'intégration des gens du voyage restant polémique, les oppositions demeurent importantes entre les tenants d'une intégration complète des gens du voyage au sein de la population sédentaire et les tenants d'une exclusion de fait des gens du voyage résultant de la relative inaction des collectivités publiques. En fait, pour les parlementaires comme pour le Président de la Commission nationale consultative des gens du voyage, Jean Blocquaux, le règlement du problème du stationnement constitue un préalable à toute avancée ultérieure. Il s'agit donc de parvenir, rapidement, à mieux accueillir cette population itinérante, difficile à cerner en raison de son mode de vie. La loi du 5 juillet 2000 s'inscrit complètement dans une démarche de ce type dans la mesure où l'objectif premier est de *« réaliser le maximum d'aires d'accueil dans un minimum de temps »*.

2. L'aménagement d'aires de stationnement dans les petites villes est limité en raison de contraintes liées notamment aux règles d'urbanisme.

2.1 L'échec relatif de l'application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990.

Cet article disposait qu' « *un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques. Toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet. Dès la réalisation de l'aire d'accueil, le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser pourront, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal* ». De ces dispositions, la jurisprudence a déduit, notamment dans une décision *Ehrard et autres* du Conseil d'Etat du 12 décembre 1997, que cet article ne crée pas « *l'obligation d'établir un emplacement réservé* » destiné à l'accueil des gens du voyage dans le plan d'occupation des sols. Cette lecture de la loi procédait de l'application du principe général d'indépendance des législations. L'article 28 n'étant pas revêtu du caractère de loi d'aménagement et d'urbanisme au sens du Code de l'urbanisme, il n'avait pas pour objet de créer des obligations pour les communes lors de l'établissement des POS, dont le régime général était fixé par le code précité.

2.2 Les précisions apportées par les lois postérieures.

Dans son article 1, la loi du 5 juillet 2000 dispose que « *les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ». En outre, il est précisé que dans chaque département, « *un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques des aires 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. De telles dispositions sont particulièrement contraignantes pour les collectivités locales. L'article 2 de la loi précise, en effet, que les communes figurant au schéma départemental sont tenues dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre. Sur ce point, il est à noter la possibilité offerte aux communes de 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. En ce sens, la ville de Seloncourt

(Doubs) est engagée dans une démarche intercommunale par le biais de la Communauté d'agglomération du pays de Montbéliard, démarche soutenue par les services et représentants de l'Etat dans le département. La ville de L'Isle D'Espagnac (Charente), qui avait depuis longtemps aménagé une aire d'accueil, aujourd'hui en cours de réhabilitation, inscrit également ses projets dans le cadre plus large des besoins de la Communauté d'agglomération du Grand Angoulême. Par ailleurs, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *Solidarité et Renouvellement Urbains* met en avant le principe de mixité sociale. Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer la mixité sociale, la diversité urbaine et la prise en compte des besoins présents et futurs en matière d'habitat. Les règles d'urbanisme émanant de la mise en œuvre de ces principes doivent prendre en compte l'accueil des gens du voyage et les dispositions du schéma départemental. Ainsi, les documents d'urbanisme ne peuvent s'opposer au stationnement des caravanes lorsque aucun terrain d'accueil d'une taille suffisante n'a été créé. De même, un plan d'urbanisme ne peut légalement interdire les caravanes sur tout le territoire de la commune. L'article 8 de la loi du 5 juillet 2000 précise que « *dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs* ». Toutefois, certaines zones sont interdites, notamment en raison de la nécessaire préservation des sites naturels (zones littorales par exemple). La loi du 5 juillet 2000 complète l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme en précisant que « *les documents d'urbanisme devront prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat, y compris ceux des gens du voyage* ». Cette disposition législative permet de souligner la nécessité d'offrir des possibilités d'habitat adapté et de stationnement de longue durée sur des terrains constructibles dans toutes les communes concernées. Dans ce contexte, la ville de Veigné (Indre-et-Loire) a, par exemple, prévu pour la révision des documents d'urbanisme la possibilité de définir des terrains familiaux destinés aux quasi-sédentaires.

2.3 La spécificité de l'habitat caravane.

Cependant, les contraintes en matière d'urbanisme pèsent aussi sur les gens du voyage. Dans sa partie réglementaire, le Code de l'urbanisme dispose que « *le stationnement des caravanes, quelle qu'en soit la durée, en dehors des terrains aménagés peut être interdit par arrêté dans certaines zones (...) à la demande ou après avis du conseil municipal. Lorsqu'il n'y a pas de terrains aménagés sur le territoire de la commune, cette interdiction ne s'applique pas sauf*

circonstance exceptionnelle, aux caravanes à usage professionnel ni à celles qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs ; l'arrêté (...) peut seulement limiter le stationnement desdites caravanes à une durée qui peut varier selon les périodes de l'année sans être inférieure à deux jours ni supérieure à quinze jours et précise les emplacements affectés à cet usage (article R. 443-3). Au terme de l'article R. 443-2 du Code de l'urbanisme est considéré comme une caravane le véhicule, ou l'équipement de véhicule qui, équipé pour le séjour, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou d'être déplacé par simple traction. Si tel n'est pas le cas, le statut de caravane ne tient plus. Le véhicule concerné est alors considéré comme une habitation légère, assujéti de fait à l'obligation de permis de construire. Et si aucun permis de construire n'est délivré, la construction est illicite et doit être détruite. Les maires des petites villes sont très fermes sur ce point. L'application de la loi est valable aussi pour les gens du voyage.

L'habitat caravane apparaît hors du droit au logement. Pourtant, c'est un habitat permanent pour les gens du voyage. Mais, les caravanes, même comme résidences principales, n'ouvrent droit à aucune aide au logement. En conséquence, il n'existe pas ou peu d'aides à l'achat de caravanes. D'autre part, du fait de la méfiance des prêteurs financiers, les gens du voyage peinent à trouver les financements nécessaires pour l'achat de leur futur logement et, lorsqu'ils ont à faire face à des difficultés, l'accompagnement social lié au logement est le plus souvent inexistant dans la mesure où la plupart des Fonds de Solidarité Logement sont réticents à définir les lignes relatives à l'habitat caravane. Les dispositifs d'aide reconnaissent difficilement la valeur « habitat » des caravanes. Dans une autre perspective, les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Défavorisés (PDALD) intègrent rarement l'habitat caravane et les gens du voyage dans leurs préoccupations, même si des évolutions sont perceptibles. Sur ce point, la Ligue des Droits de l'Homme considère que dès lors que la caravane est reconnue comme l'habitat permanent de certaines personnes, la possibilité d'interdire a priori une catégorie de population d'un secteur du territoire communal au motif de sa forme d'habitat apparaît comme une forme de discrimination.

3. La persistance du stationnement sauvage constitue la réponse des gens du voyage à l'insuffisance des aires existantes.

3.1 Un déficit d'emplacements reconnu.

La Ligue des Droits de l'Homme (LDH) considère que les premiers responsables des occupations irrégulières sont les maires qui ne se sont pas encore conformés aux dispositions de la loi Besson du 5 juillet 2000. La LDH, qui participe aux travaux de la Commission nationale consultative des gens du voyage, souligne que dans la mesure où il existe moins de 3 000 places conformes à la législation au regard d'un besoin estimé à plus de 30 000, les stationnements irréguliers des gens du voyage sont inévitables. Elle assure que chaque nouvelle place de stationnement offre la possibilité concrète de réduire les occupations sauvages, de scolariser les enfants des gens du voyage, de favoriser une véritable insertion, de lutter contre les préjugés et de respecter la liberté de tous les citoyens. Or, le faible nombre d'aires déjà existantes et la disponibilité foncière obligent à revoir les critiques, parfois justifiées, des organisations de défense des droits de l'homme. Les schémas départementaux ont tardé à être définis avec précision. Par exemple, le département de l'Hérault vient seulement d'adopter son schéma, retardant d'autant l'aménagement de l'aire sur le territoire d'une ville comme Clermont-L'Hérault (entre 5 et 10 emplacements à aménager). Autre exemple, le département du Bas-Rhin a adopté seulement fin 2002 son schéma départemental d'accueil. De fait, « le minimum de temps » prévu pour réaliser les aires s'est accru.

3.2 Des efforts à poursuivre.

Dans la revue Lien social du 28 février 2002, on peut lire qu' « *il y a de l'indifférence dans l'air quand ce n'est pas de la résistance sur le terrain* ». Un an après, le constat est toujours actuel. Les communes ont encore beaucoup à faire pour se conformer à la loi du 5 juillet 2000. Dans son second rapport, adopté en novembre 2002 et rendu public début 2003, la Commission nationale consultative des gens du voyage a pointé les insuffisances des collectivités locales en matière d'accueil des gens du voyage. Un net ralentissement est noté dans l'approbation des schémas départementaux d'accueil au cours du deuxième et du troisième trimestre 2002. En effet, certains élus ont pu croire que le changement gouvernemental intervenu au printemps 2002 allait permettre d'alléger les contraintes nées de la loi du 5 juillet 2000. Mais le Ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, a, au contraire, souhaité que les préfets fassent adopter dans chaque département les schémas départementaux d'accueil avant le 31 décembre 2002. A la date de la publication du rapport de la Commission, 30 schémas départementaux étaient signés sur les 96 attendus. Il convient toutefois de noter que 11 étaient en cours de signature et 44 en cours d'approbation. Face au manque d'emplacements, se multiplient donc les stationnements sauvages sur les parkings de supermarché, des terrains du domaine public ou des terrains privés. En attendant de se

conformer effectivement à la loi Besson, les communes peuvent tolérer le stationnement des gens du voyage sur certaines portions de leur territoire. La ville de Saverne (Bas-Rhin) a ainsi aménagé, provisoirement, un terrain avec une arrivée d'eau, des toilettes et une borne électrique pour les gens du voyage de passage sur son territoire. Un terrain provisoire peut également être prévu dans l'attente de la mise à disposition d'une nouvelle aire comme à Mayenne (Mayenne) par exemple.

3.3 Le droit de stationnement des gens du voyage, contraint par les exigences de l'ordre public.

Sur quoi se fonde le stationnement des gens du voyage ? La liberté de stationnement est le prolongement naturel de la liberté d'aller et de venir. Pour Daniel Merchat, l'utilisation collective des voies publiques est le type même de l'utilisation, par une pluralité de personnes non individualisées, du domaine public en général. L'utilisation des dépendances domaniales affectées au public est libre, en ce sens qu'elle n'est pas, en principe, soumise à autorisation. Il en est ainsi en matière d'usage commun des voies publiques. Cet usage est assujéti, au nom des exigences de l'ordre public, au respect de nombreuses prescriptions édictées par les autorités détentrices du pouvoir de police administrative. Concernant les gens du voyage, « *le point de vue domanial est débordé par la notion de police* » (Cf. CE, 3 juin 1932, *Dulaurens Prétécille*). La question du stationnement des gens du voyage, même envisagée dans l'optique de la liberté d'usage du domaine public, ne trouve en fait pas de solution, car il demeure toujours la distinction entre la liberté de circuler, réelle, et celle de stationner qui ressort surtout de la police administrative.

B) La loi Besson du 5 juillet 2000 fixe un cadre nouveau pour faciliter l'accueil des gens du voyage.

1. La définition des schémas départementaux d'accueil est l'étape préalable à l'aménagement des aires.

1.1 La dynamique des commissions départementales.

Au cours des discussions parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, il fut rappelé que depuis 1990, seulement 47 schémas départementaux avaient été approuvés,

dont 15 à l'initiative unique du préfet. Seules 450 communes, sur les 1739 de plus de 5 000 habitants avaient une aire d'accueil, avec parfois des aménagements très sommaires. L'objectif est donc bien avec les dispositions de la loi Besson de rompre un cercle vicieux. La loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit que dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma. La loi ajoute qu'elle est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du Conseil général ou par leurs représentants. En voulant laisser le soin aux commissions départementales de s'organiser en fonction des situations propres à chaque département, le législateur a défini les bases d'une concertation possible avec les gens du voyage. Néanmoins, la question de la légitimité de certains des membres des commissions peut se poser. Les discussions parlementaires ont notamment mis en avant la difficulté de trouver les interlocuteurs représentatifs de la communauté des gens du voyage. Certains élus locaux, comme Pascale Bongard, adjointe à la vie quotidienne à la ville de Saverne ou Joël Thalineau, Maire de Veigné, insistent sur l'importance du contact et du dialogue avec les gens du voyage pour prévenir les difficultés. La dynamique des commissions départementales dépend de leur composition. La recherche de l'équilibre au sein de la commission et de la représentativité de chacune des parties permet à terme une meilleure définition du schéma départemental des aires d'accueil. Aussi, le rôle et l'engagement des élus locaux dans les commissions doit-il être mis davantage en avant.

1.2 L'élaboration du schéma départemental.

Le schéma départemental est élaboré conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du Conseil général, après avis des conseils municipaux des communes concernées et de la commission consultative départementale. Il est révisé selon la même procédure. Le représentant de l'Etat dans la région est chargé de coordonner l'élaboration des schémas départementaux afin de s'assurer de leur cohérence et de leur date de publication. Il réunit une commission composée des représentants de l'Etat dans les départements, du président du Conseil régional, des présidents des Conseils généraux. Toutefois, il convient de noter que les communes qui ne sont pas concernées par le schéma départemental ne sont pas consultées, alors même que la réalisation d'une aire de stationnement peut avoir des effets sensibles sur les communes voisines en matière scolaire ou sociale. Les points à étudier pour définir le schéma sont les itinéraires (infra-départementaux,

départementaux, régionaux ou nationaux), les formes de mobilité (nomadisme, semi-sédentarisation, sédentarisation), le nombre de personnes concernées, la fréquence et la durée des déplacements pour chaque groupe de gens du voyage identifié. La principale difficulté dans ce contexte est de définir une typologie des déplacements afin de trouver les lieux les mieux adaptés aux besoins des gens du voyage. Le schéma départemental est approuvé par le représentant de l'Etat et par le président du Conseil général dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi. Le nouvel examen des schémas départementaux, établis en application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, se fait également dans le délai de 18 mois. Passé ce délai et faute d'accord avec le président du Conseil général, le schéma départemental est approuvé par le représentant de l'Etat seul. Il avait été estimé nécessaire de prendre en compte les éventuelles difficultés que peut rencontrer un président de Conseil général, compliquant ainsi l'approbation du schéma départemental. De plus, si des difficultés apparaissent, la loi prévoit qu'elle peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Il est enfin précisé que le médiateur rend compte à la commission de ses activités. La révision du schéma est prévue au moins tous les six ans à compter de sa publication.

Les schémas départementaux d'accueil définissent les réponses à apporter aux besoins en terme d'accueil des gens du voyage. Mais, certaines communes, qui ne sont pas concernées par le schéma départemental d'accueil peuvent souhaiter disposer de petites aires d'accueil, destinées à permettre des haltes de court séjour pour des familles isolées ou, au maximum, pour quelques caravanes voyageant en petit groupe. La ville de Lorette (Loire) est dans cette situation. Des aires de petits passages, d'une capacité limitée (de l'ordre de 4 à 6 emplacements) peuvent être envisagées. Pouvant être inscrites en annexe du schéma départemental, ces aires de petit passage ne peuvent se substituer aux capacités d'accueil nécessaires. Il faut reconnaître et valoriser les démarches de ces communes mais de telles initiatives sont volontaires. Elles ne sont en aucun cas une obligation légale pour ces collectivités.

1.3 Le choix de la départementalisation.

Le rôle de la commission départementale ne se limite pas à la simple élaboration du schéma départemental d'accueil. En effet, le législateur impose à la commission l'établissement annuel d'un bilan d'application du schéma. L'idée est de parvenir à une évaluation annuelle des besoins auxquels la commission est censée répondre. Plus généralement, ne sont pas

seulement visés les besoins en terme d'accueil et de stationnement. La scolarisation des enfants, l'adaptation économique, la protection sociale, le droit de circulation, la mise en œuvre du droit de vote sont quelques-uns des thèmes sur lesquels la commission peut être amenée à se prononcer. Les élus des petites villes remarquent ainsi que leurs connaissances des modes de vie des gens du voyage sont souvent insuffisantes et que de ce fait, il leur semble plus difficile de répondre aux besoins de ceux-ci. Le choix de l'échelon départemental est apparu le plus approprié pour le législateur, même s'il n'apparaît pas parfois comme le plus pertinent. En effet, le voyage peut ne pas se limiter aux limites administratives des départements ou des régions. C'est pourquoi développer la mise en réseau des connaissances entre les services de l'Etat et les commissions départementales des départements limitrophes est nécessaire. Les expériences sont encore trop rares aujourd'hui. Mais, il reste que le rôle primordial des communes dans l'application de la loi et les besoins des gens du voyage ont fait du niveau départemental le niveau capable de tenter de satisfaire au mieux chacune des parties. La participation des communes à l'accueil des gens du voyage s'est imposée dans la mesure où elles maîtrisent l'espace, l'Etat n'exerçant que quelques prérogatives dans le cadre de projets d'intérêts général. En conséquence, les communes sont nécessairement en première ligne lorsque la solution d'un problème implique la mobilisation d'une certaine superficie. Par exemple, à Trévoux (Ain), malgré la pression pesant sur le marché immobilier local du fait de la proximité de l'agglomération lyonnaise, la ville doit aménager 20 emplacements (pour 40 caravanes) avec une configuration estivale et une autre hivernale.

2. La possibilité du transfert de compétences au niveau intercommunal permet un meilleur encadrement financier des coûts d'aménagement.

2.1 La promotion du recours à l'intercommunalité.

Louis Besson, Secrétaire d'Etat au Logement, avait précisé devant le Sénat que « *des réponses adaptées* [aux besoins des gens du voyage] *devront passer le plus possible par l'intercommunalité* ». Le texte en préparation soutenait la logique intercommunale. Mais si, toutefois, cette dernière ne pouvait pas prendre forme localement, le maintien d'une obligation spécifique pour les communes de plus de 5 000 habitants, qui figureront toutes au schéma, est une garantie que des aires seront aménagées. En incitant les communes à réaliser les aménagements par le truchement de « *conventions intercommunales* », Emmanuel Aubin, maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers, affirme que le gouvernement

a clairement voulu enclencher « *une dynamique partenariale dans la réalisation des aires d'accueil* » (in *Etudes tsiganes n°15, L'habitat saisi par le droit, les virtualités de la loi Besson du 5 juillet 2000*). Plus concrètement, l'aménagement d'aires d'accueil dans le cadre de l'intercommunalité permet d'apporter une réponse globale, cohérente et harmonieuse reposant sur une solidarité entre les communes faisant partie d'un EPCI. Ainsi, dans le cadre de la Communauté de communes de Marenne Adour Côte-Sud, dans les Landes, trois aires d'accueil ont été aménagées ou sont en cours d'aménagement sur les villes de Capbreton, Soustons et Saint-Vincent-de-Tyrosse, trois communes de plus de 5 000 habitants.

2.2 La mutualisation des moyens.

En vertu de l'article 4 de la loi du 5 juillet 2000, l'Etat prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires dans la proportion de 70% des dépenses engagées dans le délai de deux ans suivant la publication du schéma, et dans la limite d'un plafond fixé par décret. L'intervention financière de l'Etat peut être complétée par des subventions versées par la région, le département et les caisses d'allocations familiales.

La Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction précise que la réalisation d'aires d'accueil en intercommunalité permet la mutualisation des moyens d'investissement et de gestion. La Communauté de communes Marenne Adour Côte Sud peut par exemple aujourd'hui grâce à la réunion des différentes volontés politiques locales réfléchir à l'aménagement d'une aire de grand passage. En outre, lorsque le territoire intercommunal comporte plusieurs aires, elle favorise la mise en œuvre de complémentarité entre les différentes aires (vocation, taille, durée de séjour, types d'équipements et de prestations...). Il est également intéressant de souligner l'intérêt d'un véritable accueil en réseau. L'idée est de mettre en commun, à une échelle intercommunale suffisamment vaste, la réalisation et la gestion des aires d'accueil et de mettre en relation les dispositifs intercommunaux déjà existants notamment en matière de scolarisation. L'accueil en réseau permet de prendre en compte la diversité des besoins et d'assurer une bonne cohérence du dispositif d'accueil des gens du voyage sur un ensemble de communes. Dans l'organisation concrète du dispositif, une structure est chargée du pilotage de l'ensemble du dispositif (conception, réalisation, maintenance, adaptation de l'aire). Parmi les avantages de l'accueil en réseau, la Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction souligne qu'il s'agit « *d'une réponse adaptée aux besoins des familles, offrant une fonctionnalité plus grande et une économie d'échelle ainsi qu'un suivi adéquat des démarches engagées* ». L'accueil en réseau autorise une meilleure répartition des effectifs pour le gardiennage et

l'entretien quotidien des aires, quelle que soit leur taille. La mise en réseau est une meilleure réponse aux besoins des familles dans la mesure où celles-ci peuvent trouver plus facilement dans la zone géographique de l'intercommunalité, un emplacement adapté à leur besoin.

Dans le cadre du transfert de compétences à un EPCI, la compétence d'aménagement et/ ou de gestion des aires d'accueil peut être transférée soit à une structure intercommunale à fiscalité propre (communauté urbaine, communauté d'agglomération ou communauté de communes) soit à un syndicat intercommunal (SIVU, SIVOM ou Syndicat mixte). Le syndicat mixte permet de regrouper outre des communes et des regroupements de communes, d'autres collectivités, et notamment le département. L'atout de cette dernière solution est d'impliquer davantage le département dans ce domaine de compétences (gestion et actions sociales en particulier). Par exemple, en 1986, la ville de L'Isle d'Espagnac avait aménagé son aire avec les fonds d'un Syndicat mixte pour les gens du voyage. Juridiquement, le transfert de compétences s'assimile à une modification des statuts du groupement et demande une délibération des communes adhérentes. Il peut concerner l'aménagement, la gestion, l'entretien des aires d'accueil existantes ou à créer, ou seulement une partie de ces compétences. Ces compétences doivent figurer explicitement dans la liste des compétences de l'EPCI. Conséquemment, au niveau de la répartition des compétences, l'EPCI bénéficiaire est alors maître d'ouvrage : il supporte la responsabilité de l'équipement, son financement et bénéficie des aides de l'Etat (aides à l'investissement et à la gestion). Les maires conservent leur pouvoir de police et la charge du contrôle de l'obligation scolaire.

2.3 La possibilité du conventionnement.

Une autre possibilité existe, reposant sur le conventionnement. Une commune qui doit réaliser une aire d'accueil sur son territoire peut associer, par convention, une ou plusieurs autres communes qui s'engagent à participer financièrement à l'investissement et à la gestion de l'aire d'accueil à implanter sur son territoire. Les communes ainsi associées peuvent bénéficier des dispositions de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 visant à renforcer les moyens de lutte contre le stationnement illicite. Cet article énonce que « *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 mentionnées à l'article 1^{er}. En outre, le maire peut, par voie d'assignation délivrée aux occupants, et le cas échéant, au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit réel d'usage, saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonnée l'évacuation forcée des résidences mobiles* ».

3. Les différents partenariats financiers possibles complètent les différentes sources de financement légales et réglementaires.

3.1 Un effort financier conséquent de la part de l'Etat...

La loi du 5 juillet 2000 définit les conditions d'un effort financier conséquent de l'Etat. Au cours des discussions, le gouvernement annonça le chiffre de 260 millions d'euros (1,7 milliard de francs) consacrés sur quatre ans aux subventions à l'investissement. Le taux de subvention est doublé, passant de 35% à 70% du coût des travaux. En outre, il a été précisé que 45 millions d'euros (300 millions de francs) seront consacrés à terme à l'aide à la gestion. Lors de la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, des études de faisabilité (autres que les études techniques) d'une aire d'accueil sur un site peuvent se révéler nécessaires. Il est prévu que l'Etat pourra participer au financement de ces études. A propos du financement de l'investissement de l'aire d'accueil, le décret n°2000-967 du 3 octobre 2000 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissements dans le champ de l'urbanisme et du logement, pris pour l'application du décret n°99-1060 du 16 décembre 1999, mentionne les aires d'accueil des gens du voyage parmi les équipements dont la réalisation peut être aidée directement par des fonds publics jusqu'à hauteur de 100%. La subvention de l'Etat s'élève à 70%, plafonnée à hauteur de 15 245 euros par place de caravane pour les nouvelles aires d'accueil, 9 147 euros par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes et 114 336 euros par opération pour les aires de grand passage. Les incitations financières proposées par l'Etat peuvent rendre les opérations d'aménagement des aires d'accueil pratiquement neutres pour les finances communales. En fait, l'achat du terrain à un propriétaire privé ou l'engagement d'une politique d'expropriation pour récupérer la maîtrise foncière peuvent être les seuls véritables engagements financiers des communes. L'achat du terrain pour la ville de Seloncourt semble, par exemple, être la seule question d'ordre financière que la commune aurait à régler dans le cadre de la problématique des gens du voyage. Financièrement, la commune d'implantation de l'aire d'accueil et, le cas échéant, l'EPCI à fiscalité propre, bénéficient d'une majoration de la Dotation Globale de Fonctionnement. L'article 7 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit que la population prise en compte pour le calcul de la DGF définie à l'article L. 2334-2 du Code général des collectivités territoriales est majorée d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage satisfaisant aux normes techniques prévues. Il convient d'ajouter que lorsque la commune a été éligible l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR), la majoration est de deux habitants

par place de caravane. Pour que les places soient recensées dans la population prise en compte pour le calcul de la DGF, elles devront être situées sur une aire d'accueil qui aura été conventionnée au titre de l'aide à la gestion, ce qui impliquera qu'elles respectent les normes techniques d'aménagement et de gestion. De plus, en vertu de l'article L. 851-1 II du Code de la sécurité sociale, les communes et les établissements de coopération intercommunale qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil reçoivent une aide forfaitaire. Les personnes morales qui gèrent une aire d'accueil en vertu d'une convention peuvent également en bénéficier. Une convention avec l'Etat fixe, au regard de la capacité effective des aires d'accueil, le montant prévisionnel de l'aide versée annuellement à ces gestionnaires. L'arrêté du 20 décembre 2002 relatif à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage fait passer, à compter du 1^{er} janvier 2003, le montant mensuel forfaitaire précité de 128,06 euros à 130,11 euros. Le versement de l'aide est effectué mensuellement par la Caisse d'allocations familiales concernée, au titre des places de caravanes effectivement disponibles.

3.2 ... conditionné par le respect des règles d'aménagement.

Seuls peuvent bénéficier de ces aides en provenance de l'Etat les projets conformes aux prescriptions du schéma départemental notamment en terme de capacités et de localisation des aires et satisfaisant aux normes techniques. De plus, les projets doivent s'appuyer sur une connaissance suffisante des populations à qui elles sont destinées et qui peuvent induire des caractéristiques d'aménagement et de gestion adaptées à celles-ci et allant au-delà des normes minimales. A cet égard, à Saverne notamment, où le projet d'aire est en discussion, les élus, soulignent l'importance de faire participer les gens du voyage à la définition de l'aire afin de l'améliorer et d'éviter les risques de dégradations. La direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction a publié en novembre 2002 un ouvrage intitulé Les aires d'accueil des gens du voyage Préconisations pour la conception, l'aménagement et la gestion. Ce document précise que l'aire d'accueil doit garantir le respect des règles d'hygiène et de sécurité des gens du voyage et permettre un accès aisé aux différents équipements urbains. Par conséquent, une localisation peu adaptée à la vocation d'aire d'accueil pourrait se voir refuser les subventions prévues par la loi du 5 juillet 2000. De plus, la circulaire d'application du 5 juillet 2001 énonce que « *ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil seront situées au sein de zones adaptées à cette vocation, c'est-à-dire de zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (scolaires, éducatifs,*

sanitaires, sociaux et culturels) ainsi qu'aux différents services spécialisés ». Le plus important est l'aide à la gestion dans la mesure où une aire non gérée ou mal gérée risque de connaître une dégradation rapide du fait d'une éventuelle sur-fréquentation et d'une absence d'entretien courant régulier. Une gestion efficace est à privilégier. Les sommes importantes allouées pour l'aménagement, de l'ordre de 20 000 à 30 000 euros par emplacement, ne peuvent être gâchées par une gestion défailante. La circulaire du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement du 24 juillet 2001 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale gérant une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage précise les conditions d'attribution de l'aide et ses modalités de gestion.

II. Une réelle concertation est à mener entre les communes et les gens du voyage afin de mieux répondre aux attentes de chacun

A) La loi Besson a donné les moyens aux petites villes de s'engager dans une politique dynamique d'accueil.

1. La décision publique doit avoir le courage de dépasser la pression sociale hostile à l'aménagement de l'aire d'accueil et les positions partisans.

1.1 Le refus de la discrimination.

En fait, plus que le financement de l'aire en tant que tel, c'est surtout l'acceptation des riverains de l'aire qui est difficile à obtenir. La peur de l'Autre est grande : l'« invasion » de « hordes » est une « horreur ». Ce vocabulaire, entendu parfois lorsque les gens du voyage stationnent sur le territoire de la commune, rend passionnel le débat au moment où la raison devrait l'emporter. Dépassionner la question des gens du voyage est indispensable et l'engagement des élus et des agents territoriaux est en ce domaine remarquable et à apprécier. Le premier rapport de la Commission nationale consultative des gens du voyage relevait « *la subtilité des formes qu'engendrent les processus discriminatoires qui affectent le quotidien dans le contexte du voyage. Pour la Commission, ces discriminations sont rendues plus redoutables encore lorsqu'elles se fixent et se figent dans nos institutions et produisent de l'exclusion. Le développement des tensions territoriales et institutionnelles qui viennent encombrer tant l'action des élus et des responsables administratifs que celle des intervenants sociaux n'est pas sans rapport avec l'accroissement du sentiment d'incertitude face à l'avenir que peut ressentir la partie la plus fragilisée de la population des voyageurs* ». La lutte contre les discriminations est une priorité de l'action de la Commission. Populations écartées, les gens du voyage sont devenues l'exutoire des problèmes locaux. Un rejet pérenne de ces populations, inquiétant, en résulte. La loi Besson du 5 juillet 2000 doit permettre de dépasser cette situation. D'autre part, les gens du voyage ne semblent pas véritablement inclus dans la politique de la Ville. Contrairement aux impératifs de mixité sociale ou de diversité de l'habitat, la place des gens du voyage dans la ville n'est pas pensée publiquement alors que,

pourtant, ils devraient pouvoir être considérés comme des habitants à part entière. Dans le cadre législatif, rien n'existe pour obliger les collectivités publiques à rechercher l'intégration des gens du voyage. Est précisée uniquement la limite qui pèse sur la situation géographique de l'aire, à savoir une distance maximale de 2 km par rapport aux services et équipements. En outre, rien n'oblige une commune à considérer l'aire d'accueil des nomades comme un quartier, et en conséquence à lui faire profiter des services communaux. Mais comme l'écrit José Brun, de l'association Tsigane Habitat, il y a un besoin crucial de « *médiation opérationnelle* » (in *Etudes tsiganes, L'habitat saisi par le droit*, référence précitée). Concrètement, il s'agit d'organiser un dialogue entre sédentaires et voyageurs. La médiation permet la mise en place de passerelles entre les collectivités locales et les familles tsiganes et limite les logiques d'exclusion parfois mises en œuvre. Pour Pierre Jarlier, Sénateur-Maire de Saint-Flour (Cantal), « *pour favoriser la réussite d'une politique d'accueil, l'organisation des services et la gestion des aires peuvent être facilitées par l'intervention d'un animateur dont la mission est suivie par une association ou un comité de pilotage regroupant tous les partenaires* ». Pierre Jarlier considère que « *l'accueil des gens du voyage est un devoir collectif auquel Saint-Flour a souhaité s'associer* » (in *La Tribune des petites villes, Janvier 2003, n°70*).

1.2 Un choix d'aire défini au regard des différences d'habitat des gens du voyage.

Qu'il s'agisse de voyageurs, de semi-sédentarisés ou de sédentarisés, les situations d'habitat des gens du voyage sont différentes. Mais, dans les politiques d'habitat, la population tsigane doit faire l'objet de la même considération accordée aux autres populations sises sur le territoire de la commune. En effet, la localisation d'un lieu d'accueil doit être pensée au mieux, afin d'éviter l'échec d'un aire inutilisée par les gens du voyage, comme cela a pu arriver dans le cadre de terrains situés en périphérie lointaine des communes. Toutefois, José Brun souligne que « *si la réflexion collective s'est orientée essentiellement vers la création d'aires d'accueil collectives, la demande d'amélioration des conditions de vie aboutit, dans une grande majorité au souhait de terrains familiaux à usage privatif, au détriment des terrains collectifs. Il faut donc s'interroger à moyen et long terme sur l'usage et l'opportunité des aménagements de terrains collectifs si l'on ne prend pas en considération au sein d'un même territoire cet autre mode d'habitat* ».

1.3 Convaincre pour réussir.

Dans l'ensemble, les élus s'engagent pour appliquer la loi Besson et s'efforcent de convaincre, par le dialogue, leurs administrés les plus hostiles ou les plus récalcitrants à la présence des gens du voyage à proximité de leur habitation. En effet, les accusations et la suspicion qui pèsent sur les gens du voyage peuvent être justifiées mais sont, dans la majorité des cas, exagérées.

2. L'existence d'un risque possible de sédentarisation peut réduire l'envie politique d'améliorer l'offre de sites.

2.1 L'objectif d'une cohabitation harmonieuse.

Le voyage n'est pas forcément toujours régulièrement présent dans la vie des gens du voyage. Devant le Sénat, le 21 juin 2000, Jean-Pierre Masseret, Secrétaire d'Etat à la Défense chargé des anciens combattants, représentant Louis Besson, a tenu à mettre en avant l'objectif partagé par la quasi-totalité des parlementaires intervenus dans les débats : la cohabitation harmonieuse des différentes catégories de population, que leur mode de vie soit sédentaire ou nomade. Il ajoutait que le mode de vie des gens du voyage itinérants doit pouvoir s'exercer, mais dans le respect des règles. Pas plus que la voie de fait ne peut être admise, il ne saurait être question d'envisager une sédentarisation qui ne serait pas voulue par les gens du voyage eux-mêmes.

2.2 Le lieu de stationnement, support de l'habitat.

Rapporteur du texte devant l'Assemblée nationale, Raymonde Le Texier a reconnu la complexité des besoins des gens du voyage. La prise en compte des gens du voyage est complexe dans la mesure où cette « catégorie juridique » recoupe des populations d'une grande diversité, tant par l'effectif de chaque groupe que par la fréquence et la durée de leurs déplacements. La diversité des situations est source de difficultés pour les élus. Par exemple, la ville de Montbrison (Loire) a eu à faire face par le passé à des gens du voyage aussi bien organisés et prévenants qu'à des gens du voyage irrespectueux de la législation s'imposant à eux, en stationnement illicite. Pour les itinérants, l'offre en structures d'accueil doit comporter des aires de passage, aménagées pour des arrêts de très brève durée, et des aires de séjour, pour des stationnements de plusieurs jours voire plusieurs semaines. Pour les semi-sédentaires, l'offre en aires d'accueil doit permettre des séjours de plusieurs mois, notamment pour l'hivernage pratiqué par une grande partie des gens du voyage. Pour les sédentaires, la

possibilité d'aménager des terrains familiaux, qu'ils soient publics ou privés, doit être prévue par les plans d'occupation des sols ou, en leur absence, par les documents d'urbanisme applicables. Enfin, l'existence de grands rassemblements traditionnels, tels certains pèlerinages regroupant plusieurs milliers de gens du voyage, nécessitent également une prise en charge appropriée par les pouvoirs publics, afin de coordonner l'action entre l'Etat et les collectivités locales concernées. Les élus des petites villes ne doivent pas se trouver désemparés devant de telles situations. En fait, les collectivités locales doivent prendre conscience que les gens du voyage ne sont pas des errants pour des espaces indéterminés, sans existence sociale. Le lieu est support d'habitat. En conséquence, la recherche du lieu qui correspond le mieux aux attentes des gens du voyage est indispensable. L'habitat se caractérise par l'utilisation d'un logement et par l'appropriation d'un espace territorial. Les gens du voyage développent sur un territoire plus ou moins large un besoin de déplacement répondant à leurs besoins familiaux, sociaux, économiques, culturels et religieux. Cette mobilité n'est pas incompatible avec un authentique ancrage local, comme à Vallet (Loire-Atlantique) par exemple, signifiant leur attente de participation sociale. Aussi, au-delà de la présence temporaire sur une aire d'accueil, la qualité de voyageur n'est pas antinomique avec celle d'habitant d'une commune. Mais la crainte affirmée par certains, de la sédentarisation des gens du voyage n'est pas forcément fondée sur des arguments rationnels. Les gens du voyage peuvent très bien avoir réussi leur insertion dans le milieu urbain sans que la commune sur le territoire de laquelle ils se sont installés ait à en pâtir. La durée de l'installation, le tissage de liens sociaux, l'organisation économique et familiale peuvent suffire à prévenir les préjugés dont ils sont victimes. Au final, c'est un droit au logement que les gens du voyage peuvent conquérir par la sédentarisation. Dans ce cadre, l'Etat et les bailleurs sociaux doivent considérer la caravane comme un habitat, tout en respectant son caractère spécifique aux gens du voyage. Toutefois, la sédentarisation ne peut s'accomplir que dans le respect des lois républicaines. Il ne saurait y avoir de sédentarisation des gens du voyage en violation des réglementations relatives au droit de l'urbanisme ou au droit de la construction.

B) La difficile intégration économique et sociale des gens du voyage limite les perspectives d'un dialogue équilibré avec les élus locaux.

1. La scolarisation et la formation professionnelle défailtantes des gens du voyage nuisent à une meilleure compréhension mutuelle.

1.1 L'insuffisante scolarisation des enfants des gens du voyage.

Pierre Hérisson, Sénateur-Maire de Sévrier (Haute-Savoie) au cours des discussions devant le Sénat relatives au projet de loi sur l'accueil des gens du voyage, a souligné que les problèmes sociaux rencontrés par les gens du voyage méritaient une attention particulière. Notamment, les jeunes sont souvent moins bien alphabétisés que leurs aînés, malgré l'existence d'une obligation scolaire. Sur ce point, un effort pourrait être entrepris, parallèlement à l'aménagement de l'aire d'accueil, à destination des enfants des gens du voyage. Des initiatives intéressantes ont pu se développer dans le cadre de mise en place d'écoles itinérantes ou de structures scolaires spécifiquement destinées à ces enfants. La ville de Langon (Gironde) a ainsi installé sur son territoire une école pour les enfants du voyage dans le cadre d'une structure intercommunale. Dans le même esprit, la ville de Saint-Flour a décidé, à la suite de l'aménagement de l'aire au milieu des années 1990, d'implanter un local de scolarisation sur l'aire, qui permet d'accueillir jusqu'à 25 enfants. Cette classe accueille les enfants jusqu'à l'âge de six ans. Ensuite, ils sont intégrés dans les écoles primaires de la commune. Les maires soulignent toutefois la nécessité pour eux comme pour les gens du voyage de respecter l'institution scolaire, notamment en début d'année scolaire lorsque sont définis les besoins en termes d'instituteurs. Néanmoins, pour les familles itinérantes, éloignées d'une situation de quasi-sédentarisation propice à la scolarisation, les enfants ne peuvent bénéficier d'un enseignement indispensable à leur avenir. Mais la détermination à réussir une scolarisation satisfaisante des gens du voyage peut exister. L'ARIV (Association régionale pour l'information et la promotion des tsiganes et gens du voyage) a ainsi développé un projet de scolarisation par le biais d'un camion aménagé en salle de classe. Elle assure les frais de fonctionnement (carburant, entretien, etc.). Elle informe les enseignants sur les besoins et renseigne aussi les voyageurs sur les possibilités de scolarisation. Dans son premier rapport, la Commission nationale consultative des gens du voyage allait dans ce sens : « *La question de la scolarisation des enfants du voyage est liée à tout un ensemble de facteurs et de conditions préalables interdépendantes. Les conditions d'accueil et de stationnement entrent notamment en jeu* ». Ensuite, il faut admettre que l'objectif à terme est de voir « *les gens du voyage participer à la vie économique du pays et la formation doit les y préparer* ». Or, « *les mutations économiques de ces dernières années, qu'il s'agisse de la délocalisation d'entreprises (perte de marchés), de l'incidence de la construction de l'Europe sur les*

réglementations relatives au commerce et à l'artisanat (exigences de diplômes), de la mise en concurrence avec d'autres acteurs économiques (collectivités locales ou secteur privé pour le recyclage et la récupération), de la mise en concurrence avec les riverains (places sur les marchés), des changements dans les modes de consommation (VPC, etc.) frappent l'équilibre fragile de l'organisation sociale des gens du voyage. Le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion témoigne de cette dégradation ». Aussi, la Commission propose de se concentrer sur deux objectifs principaux, à savoir assurer la continuité et la cohérence de la scolarité de l'élève et faciliter la coordination des intervenants et mettre en place des relais. Dans ce domaine, la Commission a, dans son second rapport annuel, tenu à mettre en avant l'action du Ministère de l'Education nationale. Conscient de la conjoncture nouvelle que créée, dans les départements, la réflexion autour des aires d'accueil, le Ministère de l'Education nationale propose aux équipes académiques d'actualiser leur information et d'échanger sur leurs expériences locales. L'objectif est de s'appuyer sur l'expertise de ces équipes et de mobiliser tous les partenaires qui peuvent concourir à une scolarisation plus régulière des enfants du voyage.

1.2 La difficile reconnaissance des activités économiques des gens du voyage.

La question est celle du refus des gens du voyage dans les communes, notamment dans le cadre de leurs activités économiques. En effet, l'aire d'accueil n'a pas seulement pour but d'assurer l'hébergement des gens du voyage. Elle doit répondre à une fonction économique et sociale. Il convient de saisir l'occasion de séjours prolongés des familles pour entreprendre en leur faveur une action socio-éducative adaptée à leur besoins. Il y a une réelle demande des gens du voyage en ce sens, qui permettrait, s'il y était répondu efficacement, de leur assurer à terme une meilleure intégration. Les activités de ferrailage ou de rempaillage, notamment, nécessitent un espace spécifique afin de pouvoir être normalement exercées. De plus, il faut également que des dispositions adéquates soient prises et mises en œuvre pour assurer la formation professionnelle des adolescents, aujourd'hui défailante.

Mais, la Commission souligne que les priorités d'action des administrations ne se déterminent pas à son niveau. En conséquence, *« le temps nécessaire à l'effectivité des mesures est alors largement supérieur à l'intervalle de temps qui sépare la publication des différents rapports préconisant de telles mesures »*. L'intégration économique des gens du voyage n'en est qu'à ses débuts.

2. La préservation des particularités de la vie nomade exclut toute volonté d'assimilation de la part des pouvoirs publics.

2.1 Le droit au logement des gens du voyage.

L'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et aux obligations des locataires énonce que l'exercice du droit au logement « *implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales* ». Seules sont concernées les personnes pouvant disposer d'un logement. Progressivement, le droit au logement s'est réorienté en direction des populations défavorisées, s'inscrivant ainsi dans les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. En fait, il convient de prendre en compte dans les réglementations les évolutions du mode de vie des gens du voyage. D'importants changements ont touché les gens du voyage depuis la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. La vie des voyageurs se présente en réalité comme une alternance de période de mobilité et d'autres de moindre déplacement. A côté des gens du voyage confrontés à des conditions d'existence particulièrement délicates, d'autres mènent une vie normale et discrète. Parmi eux, pour la Commission nationale consultative des gens du voyage, nombreux sont ceux qui modifient la nature de leurs activités et le calendrier de leurs déplacements pour tenir compte des exigences attachées à la scolarisation de leurs enfants. Pour autant, leur projet de vie n'est pas la sédentarisation. Ils souhaitent garder leur identité et leurs valeurs de voyageurs. Dans ce contexte, la loi du 5 juillet 2000 en envisageant l'aménagement de terrains constructibles permettant l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs offre l'opportunité aux gens du voyage de préserver leur mode de vie traditionnel.

2.2 Vers un droit à la différence ?

Pour Ivan Boev, Chargé d'enseignement à l'Université Nancy 2, la situation des gens du voyage et notamment des Tsiganes, est celle du passage de la non reconnaissance, en droit, de la spécificité, à une prise en compte, de fait, du droit à la différence (in *Etudes tsiganes, L'habitat saisi par le droit*, référence précitée). La loi en est l'illustration. Pour la première fois, le législateur se penche sur une nouvelle forme d'habitat des gens du voyage, qualifié d'adapté et permettant une sédentarisation partielle, souvent souhaitée par les gens du voyage eux-mêmes. Il est donc nécessaire de donner les moyens à cette population, majoritairement

titulaire des droits et devoirs attachés à la citoyenneté française, de vivre selon sa culture et son histoire. Les particularités de la vie nomade ne peuvent se fondre dans le droit commun applicable aux sédentaires. L'assimilation pure et simple des gens du voyage n'est ni possible ni désirée. L'amélioration des conditions d'accueil doit au contraire leur permettre de mieux vivre au regard de leur culture. L'atout majeur de la loi Besson pour les élus des petites villes est de cadrer le problème des gens du voyage.

3. S'adapter pour renouveler les bases d'un dialogue constructif entre élus et gens du voyage.

3.1 Un partenariat fondé sur la connaissance des traditions des gens du voyage.

Le partenariat est indispensable. La loi du 5 juillet 2000 prévoit que les dispositions du schéma départemental sont définies « *au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante* ». L'évaluation des besoins comprend l'étude des besoins quantitatifs des gens du voyage. Il s'agit d'établir le recensement des stationnements réellement constatés au cours des années précédentes sur chaque secteur, ainsi que la nature des stationnements (nombre de caravanes par groupe, périodes et durée de séjour, itinéraires, etc.). L'analyse conduit à envisager l'aménagement d'aires au plus près et répondant de la meilleure façon aux besoins réels des gens du voyage. A propos des aires de grands passages, plusieurs secteurs géographiques doivent répondre aux critères définis par la commission départementale du département concerné, ceci afin de ne pas faire peser la charge de l'accueil des grands rassemblements sur un seul secteur. En outre, la compréhension et l'identification des modes de vie et d'habitat des gens du voyage aussi bien que les besoins sociaux (pré-scolarisation et scolarisation des enfants, accès aux soins, démarches administratives notamment) doivent également être pris en compte dans la définition des besoins. Pour y parvenir, il faut réaliser des enquêtes auprès des acteurs sociaux, des associations locales, des personnes qualifiées, des communes, des CCAS et des administrations dont l'activité est liée aux gens du voyage (DDASS, DDE, CAF, police, gendarmerie, etc.). La connaissance précise des gens du voyage par les communes est ainsi mise en avant, l'idée étant de faire participer davantage les communes à l'aménagement des aires d'accueil et à l'intégration des gens du voyage. La participation des communes est nécessaire car leur connaissance du mode de vie des gens du voyage sur leur territoire est réelle.

3.2 Pour une répartition adaptée des aires d'accueil.

Le schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où ces aires doivent être réalisées. La répartition géographique doit être adaptée aux besoins des passages. Il ne faudrait pas, au nom de l'équilibre, construire des aires là où il n'y a pas de demande. Certaines petites villes peuvent se plaindre de devoir appliquer une loi alors qu'elles ne semblent pas concernées (du fait de l'absence de passages remarquables sur le territoire de la commune). La concertation dans la définition du schéma départemental d'accueil est en ce cas indispensable. C'est donc plus une notion de répartition adaptée qu'une notion de répartition équilibrée qui devra prévaloir. Mais ne prévoir des aires que dans les communes qui ont entrepris de réaliser des aires à la suite de la première loi Besson de 1990 serait contraire à l'idée de devoir collectif d'accueil des gens du voyage. Par la suite, l'emplacement des aires d'accueil peut ne pas être pertinent ou ne pas complètement répondre aux besoins des gens du voyage. La promotion de l'idée de réversibilité dans le choix des emplacements des aires d'accueil pour les gens du voyage pourrait être une piste à explorer. Imposer à des communes de plus de 5 000 habitants l'aménagement d'aires alors même qu'historiquement, peu de passages de caravanes sont signalés, peut être critiquable. Le suivi de la mise en œuvre du schéma départemental pourrait permettre de remettre en cause certaines implantations jugées inadéquates, l'objectif demeurant cependant de ne pas voir les communes de 5 000 habitants refuser l'application du schéma départemental pour de motifs moins avouables.

Autrement dit, le dialogue entre les gens du voyage, les élus et les commissions départementales est sans cesse à entretenir afin de répondre avec efficacité aux attentes, évolutives, de chacune des parties. Le seuil de 5 000 habitants, s'il a sûrement le mérite de la simplicité, n'en reste pas moins, parfois, relativement éloigné des situations propres à chaque collectivité locale.

III. Une gestion responsable des aires d'accueil dans une perspective de tolérance et de respect des modes de vie des gens du voyage

A) La satisfaction des besoins des gens du voyage impose une bonne gestion des aires d'accueil.

1. L'optimisation des aires d'accueil est un impératif de bonne gestion des finances publiques.

1.1 La recherche de l'espace foncier adéquat.

Dans la phase préparatoire à l'élaboration des schémas départementaux, l'Etat s'engage à subventionner les études à hauteur de 50%. Le préalable des études est indispensable à la bonne gestion ultérieure des deniers publics. Les aires d'accueil sont destinées aux gens du voyage itinérants dont les durées de séjour dans un même lieu sont variables et peuvent aller jusqu'à plusieurs mois. Elles ne sont pas destinées aux familles sédentaires. Sur ce point, la ville de Mayenne (Mayenne) a engagé un projet de maisons d'habitation pour sédentarisation spécialement destinées aux familles sédentaires. En effet, une partie des gens du voyage résidaient de manière quasi permanente sur l'aire aménagée, ce qui avait pour principale conséquence de limiter le passage d'autres familles de gens du voyage et de créer des difficultés relationnelles entre les différentes familles. Pour aménager une aire, le choix du terrain est primordial. Sont donc exclus tous les terrains incompatibles avec une fonction d'habitat (zone inondable, pollution des sols). Si le terrain pressenti pour devenir la future aire d'accueil vient à être classé en zone inondable, la ville doit chercher de nouvelles disponibilités foncières comme ce fut le cas par exemple à Saint-Pierre-Les-Elbeuf (Seine-Maritime). En effet, ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil doivent donc se situer au cœur de zones adaptées, c'est-à-dire au sein de zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (équipements scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux ainsi qu'aux différents services spécialisés) et d'éviter les surcoûts liés aux travaux de viabilisation.

Sauf exceptions résultant de circonstances particulières, la capacité de l'aire est au minimum d'une dizaine d'emplacements. Toutefois, notamment lorsque la compétence d'accueil des

gens du voyage est transférée à un EPCI, la mise en réseau d'aires plus petites peut être possible. L'objectif est d'optimiser les capacités en fonction des mouvements et de la durée de séjour des gens du voyage. En effet, aménager de grandes aires peut avoir pour conséquence négative une concentration parfois excessive de groupes de gens du voyage. La sur-occupation de l'aire rend alors la fréquentation du site plus délicate et le fonctionnement général déficient. Généralement et surtout pour les petites villes, il est plus intéressant de réaliser plusieurs aires de capacités réduites (15 à 20 places maximum par exemple) afin de permettre une meilleure intégration des gens du voyage et de faciliter la gestion des aires. Ainsi, pour les gens du voyage de passage, la ville de Saint-Flour a-t-elle prévu la création d'une aire de 20 places, ou bien de deux aires de 10 places spécialement affectées aux populations de passage. Les grandes aires doivent se limiter aux besoins ponctuels des gens de voyage, pour les rassemblements religieux notamment.

1.2 L'accès aux services publics de réseau et l'insertion dans la ville, deux priorités à privilégier pour assurer la pérennité de l'aire d'accueil.

L'aménagement d'une aire d'accueil se décide en fonction des besoins qu'il convient de satisfaire pour les gens du voyage. En effet, pour les villes de plus de 5 000 habitants qui sont les premières concernées par la législation sur les gens du voyage, existent en premier lieu les aires d'accueil pour séjours prolongés qui sont en générale des aires comprenant entre 10 et 50 emplacements pour un séjour long. De telles aires sont destinées aux gens du voyage dont les durées de séjour dans un même lieu sont variables et peuvent aller jusqu'à plusieurs mois. Par exemple, à L'Isle D'Espagnac, les travaux de rénovation entrepris concernent une aire de 7 emplacements tandis qu'à Montbrison, le projet d'aménagement pour l'aire d'accueil porte sur 25 emplacements. Leur aménagement et leur gestion doivent assurer des conditions de vie décentes, en termes de localisation et d'aménagement, entretien et gardiennage. Pour les communes de moins de 5 000 habitants (et qui ne figurent pas sur un schéma départemental), en l'absence d'une aire aménagée pour un séjour prolongé, le stationnement doit être toléré pendant une période minimum de halte (au moins 48 heures) sur des terrains de passage qui ne nécessitent pas d'équipements coûteux (terrains dotés d'un point d'eau et bénéficiant d'un service régulier d'enlèvement des ordures ménagères). Mais ces dispositions n'empêchent pas une commune de s'engager à aménager une aire pour répondre à des besoins locaux particuliers. La ville de Lorette (4 900 habitants) dans le département de la Loire gère ainsi une aire avec 5 emplacements, sans véritables difficultés. Plus important est peut-être le respect des règles d'hygiène et de sécurité. Pour l'aménagement des aires d'accueil, le respect

des normes minimales relatives aux terrains de camping est indispensable (clôture, répartition des caravanes sur l'aire, éclairage, distribution d'eau, installation de douches, de sanitaires et de lavoirs, écoulement des eaux usées et ramassage des ordures ménagères, etc.). Il est également nécessaire de prévoir des branchements électriques et un espace suffisant pour le dépôt temporaire des outils de travail. La gratuité de l'usage de l'aire n'est pas précisée et les frais de fonctionnement des services offerts ou des installations, de même que les frais de gardiennage, peuvent au moins partiellement être couverts par une redevance due par les occupants, dont le montant est variable en fonction des circonstances locales. L'aménagement des aires d'accueil doit favoriser l'insertion de l'aire dans le paysage ainsi que dans le secteur urbain. La place de caravane doit permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, du véhicule tracteur et éventuellement, de sa remorque, tout en prévoyant une surface d'espaces libres privatifs suffisante. Toujours dans une optique de bonne gestion des fonds publics, l'entretien de l'aire ne doit pas être négligé. L'idée d'une gestion privée comme à Belleville (Rhône) peut être une solution. La durée maximum de séjour autorisée est définie au vu de l'évaluation des besoins du schéma départemental. Elle doit être adaptée aux capacités d'accueil sur la commune ou les communes environnantes, prévues par le schéma. La recherche de la pérennité de l'investissement public est indispensable.

2. Une meilleure définition et utilisation des aires de grand passage contribuerait à compléter le dispositif existant pour les plus petites aires.

2.1 Offrir des aires de grand passage.

Il est important de distinguer entre les « grands passages » (entre 150 et 200 caravanes) et les rassemblements traditionnels et occasionnels, avec un nombre très élevé de caravanes (célébrations religieuses notamment). Les aires de grand passage sont destinées à recevoir les grands groupes de 50 à 200 caravanes en moyenne voyageant ensemble. Elles ne sont pas ouvertes et gérées en permanence mais doivent être rendues accessibles en tant que de besoin. Le schéma départemental définit leurs capacités, en essayant de prévoir une aire suffisante pour accueillir les plus grands groupes. Toutefois, pour éviter les contraintes liées à de trop fortes concentrations de caravanes et de familles, limiter la capacité des aires peut être nécessaire. Enfin, la définition de ces aires de grand passage s'effectue en fonction du contexte local et des passages recensés par le passé de groupes importants de caravanes. Le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux

gens du voyage a fixé le plafond de dépense subventionnable prévu à l'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage à 114 336 euros par opération pour les aires de grand passage. Pour un département comme les Yvelines, la préfecture prévoit par exemple 8 aires de grand passage pouvant accueillir de 75 à 150 caravanes.

2.2 Assurer au mieux la tenue des grands rassemblements.

Compte-tenu de leur objet et du fait qu'elles n'appellent pas d'aménagement ou de construction justifiant un permis de construire, ni d'utilisation permanente à titre d'habitat, ces aires peuvent être envisagées hors des zones urbanisées et constructibles des plans locaux d'urbanisme. Aussi, l'aménagement et l'équipement de ce type d'aires peuvent être minimaux. L'aménagement de ces aires doit permettre à de grands groupes de séjourner, pour des durées brèves dans des conditions satisfaisantes. Une alimentation en eau, en électricité et un assainissement sont indispensables en raison de la concentration de population sur des surfaces pas forcément adaptées pour recevoir autant de véhicules avec leurs familles. En outre, un service de ramassage des ordures ménagères est à organiser dès que la présence des caravanes est constatée. De telles mesures sont destinées à préserver l'environnement et à éviter les éventuelles nuisances qui pourraient découler d'importants rassemblements. Est néanmoins posée la question du coût pour la collectivité. Quelle peut être la participation financière des gens du voyage pour bénéficier de ces services ? La désignation au sein des gens du voyage d'interlocuteurs capables d'échanger avec les pouvoirs publics (élus, préfet, police, gendarmerie particulièrement) est la condition *sine qua none* pour assurer au mieux l'organisation du séjour des gens du voyage. Des compteurs d'eau et d'électricité avec un système de pré-paiement pourraient être mis en place. Plus généralement, aucun dispositif permanent de gestion n'est requis. Les moyens humains et matériels permettant, à tout moment, d'ouvrir les aires lors de l'arrivée de grands groupes, ainsi que les moyens logistiques nécessaires, devront être prévus (systèmes d'astreinte, capacité à mobiliser rapidement les équipements sanitaires, des citernes, des bennes à ordures ménagères).

Pour ce qui est des aires pour les grands rassemblements traditionnels et occasionnels, elles ne sont occupées que quelques semaines par an. Elles n'ont pas, à la différence des aires de grand passage, un caractère permanent. Pour ce genre de sites, aucun aménagement permanent n'est obligatoire. Le préfet, ou le sous-préfet, s'assure du respect de l'ordre public et de la sécurité au cours du rassemblement. A cette fin, il coordonne la mise en place des moyens en personnel (force de police et de gendarmerie, sécurité civile, services de santé, etc.) et renforce le cas échéant les moyens prévus par les organisateurs. Il doit s'assurer que

toutes les installations (chapiteaux par exemple) respectent les normes de sécurité applicables à l'accueil du public. En ce qui concerne ces grands rassemblements, l'Etat devient l'interlocuteur privilégié des gens du voyage, les collectivités locales mettant à la disposition de ces derniers l'espace nécessaire à la manifestation. Sur ce point, les petites villes soulignent que les moyens à leur disposition en cas de grands rassemblements sur des aires inappropriées sont sources de difficultés. La ville de Saint-Pierre-Les-Elbeuf a ainsi eu à faire face à un grand rassemblement de caravanes en stationnement irrégulier pendant près de 15 jours en avril 2002, occasionnant de nombreuses dégradations, grevant d'autant les finances de la commune.

3. La possibilité pour les petites villes volontaires d'aller au-delà du simple aménagement des aires d'accueil.

3.1 La responsabilisation des gens du voyage.

Si les collectivités s'engagent dans l'accueil des gens du voyage, le décret n°2001-569 du 29 juin 2001 fixe les normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage. L'article 3 notamment dispose 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. De plus, l'aire d'accueil bénéficie d'un service régulier de ramassage des ordures ménagères. Mais la ville d'accueil peut décider d'aller plus loin. Dans le cadre de la rénovation de son aire d'accueil, la ville de Mayenne (15 000 habitants) a choisi de responsabiliser les gens du voyage et pour y parvenir a souhaité mettre en place des emplacements totalement individualisés avec sanitaires indépendants et compteurs d'eau et d'électricité personnels. Grâce aux aides financières fournies aussi bien pour l'investissement que pour le fonctionnement de l'aire, l'opération est neutre, financièrement, sur dix ans pour la collectivité.

3.2 La maintenance des aires d'accueil et la réparation des dégradations, garantie de bonnes relations entre gens du voyage et sédentaires.

Le choix du mode de gestion est fondé sur les circonstances particulières locales propres à chaque commune. Il faut tenir compte par exemple d'un éclairage public ou de l'organisation de la collecte sélective des déchets (projet en cours à Mayenne). L'« effet parking » est à

éviter et l'aménagement paysager fait partie intégrante du parti d'aménagement. Dans cette optique, la ville de Moissac (Tarn-et-Garonne) cherche à améliorer son aire afin de dépasser l'aménagement actuel. En définitive, il faut donner envie aux gens du voyage de venir s'installer sur les aires d'accueil aménagées. Aussi, plus que l'investissement initial, c'est la gestion quotidienne de l'aire qui conditionne son avenir. La ville de Lorette gère ainsi quotidiennement son aire grâce à ses agents de police municipale, chargés de l'accueil, des formalités administratives et de l'encaissement des prestations fournies (fourniture en eau et en électricité principalement) mais d'autres pistes de gestion sont possibles. A Veigné, par exemple, le Maire Joël Thalineau envisage pour sa part, éventuellement, de confier la gestion à un partenaire privé par la voie d'une délégation de service public. Récemment, la ville de Belleville dans le Rhône a, pour sa part, décidé, au regard de ses besoins, d'aménager une aire, gérée par une société privée. La société CRPS propose un concept de gestion privée des aires d'accueil appelé « L'Hacienda ». La ville de Belleville accueille chaque année des gens du voyage durant la période des vendanges, sur une aire de grand passage (jusqu'à 600 personnes présentes sur le site en 2002), accessible du 1^{er} août au 30 septembre. Le maire conserve ses pouvoirs de police mais la gestion est complètement privée, la société se rémunérant sur les loyers payés par les gens du voyage. Du fait de la compétence du personnel formé et de sa capacité à dialoguer avec les gens du voyage, la gestion par ce biais est une réussite.

3.3 Les terrains familiaux ou le souhait de la sédentarisation.

L'article L. 443-3 du Code de l'Urbanisme, introduit par la loi du 5 juillet 2000, précise que dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Ces dispositions visent exclusivement les terrains destinés à l'habitat de familles de gens du voyage. Mais la circulaire n°2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage souligne que l'autorisation d'aménager un terrain pour l'habitat des gens du voyage sera délivrée dans les mêmes conditions que les autres autorisations d'urbanisme, c'est-à-dire dans le respect des règles d'urbanisme et servitudes applicables au terrain, objet de la demande. Le respect des lois de la République et notamment des règles d'urbanisme s'impose aux gens du voyage et les maires, chargés de leur application, ont pour fonction de contribuer à leur respect. Les caravanes stationnant sur un terrain aménagé autorisé ne seront pas soumises à l'obligation de demander une autorisation de stationnement. Les autorisations d'aménager porteront sur

l'ensemble des travaux d'aménagement et équipements prévus sur le terrain (voiries, plantations, locaux communs, clôtures,...). Elles tiendront lieu de permis de construire pour les constructions entrant dans le champ d'application de l'autorisation d'aménager.

B) Le respect du voyage et des voyageurs se complète d'un respect accru des droits et devoirs résultant de la citoyenneté.

1. La nécessité d'un meilleur exercice de la citoyenneté et d'une plus grande reconnaissance de droits est le fondement de la tolérance.

1.1 L'action de la Commission nationale consultative des gens du voyage.

Pour certains gens du voyage, « *en ne respectant pas la loi Besson, les élus ne montrent pas l'exemple. Ils disent qu'elle n'est pas applicable, mais n'est-il pas de leur devoir de respecter les textes qui ont été votés ? En conséquence, les maires se réunissent pour combattre une loi qui, tant qu'elle ne sera pas appliquée, [les] obligera à rester dans l'illégalité en occupant les parkings des magasins, les usines abandonnées ou le bord des routes* ». Mais ce serait oublier que la règle du jeu républicain s'applique aussi bien aux élus qu'aux gens du voyage. Les gens du voyage sont des citoyens à part entière. Français depuis des générations pour la plupart, les gens du voyage sont des citoyens investis des mêmes droits et respectant les mêmes devoirs que les autres ressortissants nationaux. Aussi, afin de rendre cette citoyenneté effective, les politiques publiques qui se trouvent déclinées dans les divers programmes, dispositifs et mesures mis en œuvre doivent prendre en compte dans leur définition les effets et les conséquences de la mobilité liée à un mode de vie non sédentaire. L'activité de consultation de la Commission sur les projets de textes législatifs et réglementaires vise à répondre à cette préoccupation. La Commission met en avant deux principes : la reconnaissance de l'itinérance comme mode de vie et l'existence de droits et de devoirs s'imposant à l'ensemble des citoyens, qu'ils pratiquent ou non l'itinérance. Aussi, à l'occasion de la publication de son premier rapport annuel, la Commission a-t-elle proposé de simplifier et moderniser les titres de circulation, de combler le déficit d'information sur les documents permettant de justifier son identité, de supprimer la notion de quota et d'autoriser le libre choix de la commune de rattachement, de revoir et renforcer le soutien financier que l'Etat accorde aux associations pour la mise en œuvre du régime légal de la domiciliation des

gens du voyage pour le bénéfice des prestations sociales et enfin de prendre en compte dans les réglementations les évolutions du mode de vie des gens du voyage.

1.2 Protéger le mode de vie des gens du voyage.

Les pouvoirs publics doivent accepter la différence des gens du voyage, née de leur habitat. Pourtant, la vie des gens du voyage est aujourd'hui difficile, notamment lorsque les aires d'accueil, lorsqu'elles existent, ne sont pas conformes aux prescriptions posées par les lois et règlements, en matière d'hygiène principalement. Les améliorations entreprises par les collectivités sur leurs aires aménagées avant les premières dispositions concernant spécifiquement les gens du voyage sont à souligner. Les villes de L'Isle d'Espagnac ou de Mayenne par exemple, reconnues pour la qualité de leur accueil des gens du voyage, ont rénové ou sont en train de moderniser leurs aires. Socialement, les gens du voyage ont la volonté d'avoir un lieu fixe référentiel et, en même temps, de garder cette liberté itinérante. L'idée d'aménager des habitations à vocation de sédentarisation au profit de gens du voyage s'inscrit dans cette démarche : préserver un emplacement pour la caravane à côté d'un local d'habitation afin de préserver la spécificité de l'habitat caravane. L'aménagement d'aires d'accueil, sur lesquelles l'accès à l'eau potable, à l'électricité et à un réseau d'assainissement et le ramassage des ordures ménagères sont possibles, doit permettre, parallèlement, de résoudre, au moins en partie, les difficultés sanitaires dont peuvent souffrir les gens du voyage.

Les efforts entrepris en matière d'accueil sont en fait limités dans la mesure où l'offre disponible et les contraintes afférentes à l'utilisation de l'aire déterminent largement la fréquentation. Autrement dit, la tentation peut être de percevoir les gens du voyage plus au travers de leurs caravanes qu'en tant que citoyen, résident à part entière sur le territoire d'une commune. Ainsi, pour reprendre les écrits de Martine Chanal et Marc Uhry, « *c'est au nom de la particularité culturelle constituée par l'habitat caravane (et son corollaire : la mobilité) que l'intervention publique fonde son action au détriment des principes républicains d'égalité des chances et de rapport direct entre les citoyens et l'autorité* » (Cf. in revue « *Hommes et migrations* » n° 1227 septembre-octobre 2000). L'objectif premier de la loi du 5 juillet 2000 était de « *définir un nouvel équilibre entre, d'une part, les besoins des gens du voyage de pouvoir se déplacer librement et de stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, la nécessité de doter les communes de moyens plus efficaces pour lutter contre le stationnement irrégulier* ». C'est la préservation du mode de vie en habitat caravane que les communes doivent assurer. L'objectif de la sédentarisation sur une aire, s'il peut être

exister, ne saurait être qu'une conséquence d'un accueil satisfaisant des gens du voyage. Pour Emmanuel Aubin, la logique présente au cœur de la loi serait une logique de décantation : « *adoptant, enfin, une approche téléologique, les décideurs publics ont assorti l'objectif à atteindre de moyens permettant d'opérer une conciliation entre les intérêts contradictoires des communes et des gens du voyage* » (Référence précitée). L'acceptation des gens du voyage devient alors plus aisée.

2. Le respect de la législation garantit un recours limité à l'usage de la force publique à l'encontre des gens du voyage.

2.1 Le recours délicat à l'usage de la force publique.

Avant la loi du 5 juillet 2000, les maires ont déploré l'inapplication de la loi, des procédures d'expulsion toujours lentes et compliquées, souvent inefficaces. L'engagement de procédures judiciaires représente un coût pour la collectivité (frais d'huissier notamment). Les élus des petites villes souhaitent, dans la mesure du possible, une simplification des procédures d'expulsion pour faire cesser les situations de stationnement illicites. Surtout, une des inquiétudes apparue au moment des discussions parlementaires et exprimée au nom des élus est venue de la réelle volonté ou capacité de l'Etat d'appliquer avec détermination et diligence les décisions de justice. L'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 précise que le maire d'une commune ayant satisfait aux obligations qui lui incombent au titre du schéma départemental peut, par arrêté, interdire, en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement des résidences mobiles constituant l'habitat des gens du voyage. Ces dispositions sont étendues à l'ensemble des communes membres d'un EPCI compétent en matière d'accueil des gens du voyage, même si aucune aire n'est réalisée sur leur territoire, dès lors que l'EPCI a rempli ses obligations au regard du schéma départemental. Il en va de même pour les communes qui sans accueillir ni gérer d'aire d'accueil ou de grand passage sur leur territoire, y ont contribué dans le cadre de conventions intercommunales. Enfin, cette possibilité est également offerte aux communes qui n'ont pas l'obligation au titre du schéma départemental, ni au titre d'une convention intercommunale, mais qui se sont cependant dotées d'une aire aménagée et gérée répondant aux normes fixées par décret, même si ces aires ne sont pas inscrites au schéma départemental ou encore celles qui ont financé sans y être tenues, une telle aire sur une commune voisine. Une justice plus efficace est ainsi mise en avant. Le dispositif est complété par un pouvoir d'injonction du juge, éventuellement assorti d'astreintes, qui évite aux maires

d'engager de nouvelles procédures dès lors qu'une décision de justice aura été obtenue à l'encontre de gens du voyage en infraction sur le territoire de leur commune. Enfin, dans un souci d'accélérer l'exécution des décisions de justice, la signification aux intéressés devient facultative, le jugement pouvant être exécuté au seul vu de la minute.

2.2 Le rôle central du maire en matière de police.

Sous réserve des pouvoirs du préfet, le maire est, en vertu des pouvoirs de police qu'il tient notamment du Code général des collectivités territoriales, chargé de réglementer les conditions de stationnement et de séjour des gens du voyage sur le territoire communal. Le maire d'une commune ayant satisfait aux obligations résultant du schéma départemental peut prendre un arrêté d'interdiction de stationnement en dehors des aires prévues à cet effet. De même, le maire d'une commune n'ayant aucune obligation au titre du schéma peut, si le stationnement des caravanes est autorisé sur un emplacement officiellement désigné, et si la capacité d'accueil est suffisante, l'interdire sur toute autre parcelle du domaine communal. Les mesures ainsi prises s'appliquent indépendamment des prescriptions édictées en matière de stationnement par le Code de la route. Elles ne peuvent comporter une interdiction totale de stationnement et de séjour, ni aboutir en fait à une impossibilité pour les gens du voyage de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire. L'inobservation des arrêtés de police pris en matière de stationnement des caravanes est sanctionnée par une contravention de première classe.

D'autres possibilités de sanctions existent par le biais du Code de la route, notamment en ce qui concerne le stationnement abusif, gênant ou dangereux. En revanche, les dispositions relatives à l'immobilisation et à la mise en fourrière des véhicules ne peuvent être mises en œuvre à l'encontre d'une caravane servant à l'habitation, une telle mesure étant contraire au principe de l'inviolabilité du domicile. Surtout, les élus ont le sentiment que les infractions commises ne sont pas sanctionnées. A cet égard, il faut reconnaître que bien souvent les moyens juridiques et les voies d'exécution sont peu efficaces pour atteindre les gens du voyage. Aussi, s'accroît un éventuel sentiment d'impunité au bénéfice des gens du voyage. Stigmatiser les faits délictueux des gens du voyage ne doit cependant pas occulter le nécessaire respect des lois par les élus des collectivités territoriales. Les procédures d'expulsion doivent néanmoins être maintenues et la loi sur la sécurité intérieure récemment promulguée pourrait, peut-être, à terme, faciliter l'application de la loi Besson.

2.3 Les changements apportés par la récente loi sur la sécurité intérieure.

La récente loi pour la sécurité intérieure n° 2003-239 du 18 mars 2003 précise dans son article 53 que « *le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à toute autre propriétaire qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende* ». Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 mars 2003 a, sur ce point, considéré que « *la distinction opérée par l'article critiqué [i.e. article 53] entre les communes qui se sont conformées aux obligations que leur impose la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et les communes qui ont négligé de le faire repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers* ». Dans sa rigueur, la décision du Conseil constitutionnel a pour mérite d'appuyer sur la nécessité pour les communes de se conformer à la loi Besson lorsqu'elles en ont l'obligation. Il ne pourra pas être prononcé de sanctions pénales à l'encontre des gens du voyage s'ils stationnent sur une parcelle du domaine public d'une commune qui ne respecte pas les dispositions de la loi du 5 juillet 2000. L'incitation à se conformer à la loi devient plus pressante par conséquent.

3. Les associations ont vocation à mieux représenter les intérêts particuliers des gens du voyage.

3.1 L'engagement de la société civile auprès des pouvoirs publics.

Dans une dynamique de concertation réussie, la Commission nationale consultative des gens du voyage souligne que si ses avis ne peuvent en aucun cas lier les autorités politiques qui conservent leur pouvoir de décision, celles-ci ont montré qu'elles savaient en tenir compte. Allant plus loin, la Commission considère qu'elle est susceptible de par sa composition de mobiliser de nombreux acteurs. Lorsque les administrations acceptent de la considérer comme un relais préférentiel, elle peut faire preuve de ses capacités à accompagner l'émergence ou la mise en œuvre de la décision publique. Des représentants d'associations, personnalités qualifiées, siègent en son sein. A l'occasion de la parution de la revue Etudes Tsiganes consacrée à la loi Besson, à la fin de l'année 2001, l'Union nationale des institutions sociales

d'action pour les Tsiganes (UNISAT) avait organisé un point presse sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage. L'Union régionale des associations de la région Ile-de-France pour la promotion des Tsiganes et autres gens du voyage (URAVIF) y avait alors lancé quelques propositions. Elle réclamait davantage de cohérence dans l'élaboration et le contenu des schémas départementaux, mais appelait aussi à la suspension de toute expulsion et d'interdiction de stationner pendant une période transitoire de quatre années et au développement des « pratiques de négociation de séjours temporaires » dans l'attente des réalisations proposées dans le cadre du schéma. La présence d'associations est donc à encourager, afin de trouver les interlocuteurs capables de proposer des solutions aux problèmes rencontrés et d'analyser avec l'intelligence et le recul nécessaire la situation des gens du voyage aujourd'hui et surtout pour l'avenir. L'association Tsigane Habitat, par exemple, bénéficie de l'expérience de la gestion d'aires d'accueil. Les associations peuvent devenir des interlocuteurs légitimes et incontournables dans le cadre de la définition des schémas d'accueil départementaux et des emplacements d'aires d'accueil. Le dialogue et la concertation sont encore à développer entre les différents acteurs concernés par les politiques publiques touchant les gens du voyage. A terme, toutefois, un des objectifs à poursuivre reste celui de la responsabilisation accrue des gens du voyage au regard de l'effort d'accueil réalisé par les communes.

3.2 Associations et participation à la définition des besoins.

La notion d'association implique que les commissions départementales soient réunies régulièrement pour être informées des travaux d'élaboration du schéma départemental et émettre son avis sur ceux-ci. Le décret du 25 juin 2001 prévoit en ce sens qu'elle se réunisse au moins deux fois par an. A l'approbation du schéma, elle doit émettre formellement un avis sur le contenu du schéma départemental. La circulaire du 5 juillet 2001 ajoute qu'il peut être utile de constituer un comité de pilotage pour assurer des fonctions d'animation, de coordination et de suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des actions prévues dans le schéma. Le comité de pilotage est nécessaire pour l'organisation en amont des grands passages de gens du voyage afin de permettre une réelle concertation entre les partenaires pouvant aller jusqu'à la résolution des conflits potentiels. Il est à la base de la qualité des relations futures entre les gens du voyage et les sédentaires. La circulaire précise enfin que l'élaboration et la mise en œuvre du schéma départemental nécessite une mobilisation importante des services de l'Etat (notamment DDE, DDASS, gendarmerie, ...). Surtout, au sein de la commission consultative départementale, doit être recherchée en priorité la

représentation effective des gens du voyage, de préférence à une représentation assurée par les associations intervenant sur la problématique des gens du voyage. La circulaire prévoit que dans le cas où les associations des gens du voyage et les associations intervenant auprès des gens du voyage ne sont pas suffisamment présentes ou représentatives dans le département, le préfet peut nommer des personnalités qualifiées en raison de leur connaissance des gens du voyage. Pierre Jarlier, Sénateur-Maire de Saint-Flour, l'exprime bien au niveau de la petite ville en affirmant que « *la mise en place d'une telle politique [d'accueil] doit être faite en concertation avec d'une part les services œuvrant en direction de cette population (services sociaux, associations) et d'autre part avec les intéressés afin qu'ils puissent s'approprier les différentes mesures mises en place* ».

CONCLUSION

Réussir l'accueil des gens du voyage dans les petites villes.

Les petites villes citées en exemple dans ce Livre blanc ont fait preuve de la volonté politique indispensable pour aménager une aire d'accueil qui satisfasse aux attentes des gens du voyage. Dialogue et engagement permanents sont les clés de la réussite. Convier toutes les parties concernées, y compris les plus hostiles à l'aire d'accueil, pour débattre et trouver des solutions est utile. Mais concrétiser sur le terrain les aspirations de chacun est plus efficace et réduit les situations de tension occasionnées par la multiplication de cas de stationnement illicite.

Pouvoir aborder la question avec pragmatisme, sans a priori, a été le grand mérite de la loi du 5 juillet 2000 et les dispositions législatives et réglementaires et les circulaires adoptées par la suite vont dans le même sens. Le regard des élus et de nos concitoyens vis-à-vis des gens du voyage est en train, peu à peu, de changer. Ce changement de perception est positif. En effet, une politique d'accueil dynamique offre aux gens du voyage de plus grandes commodités pour scolariser leurs enfants ou pour exercer différentes activités économiques.

La solidarité nationale exige de prendre en compte nos concitoyens, exclus parfois, parce que vivant dans un habitat différent de la majorité d'entre nous, sédentaires. Stigmatiser la différence par l'habitat n'apportera rien. Les efforts entrepris sont méritoires. Les difficultés, réelles, rencontrées par certains élus, peuvent décourager d'aller plus loin. Mais ce serait oublier que la plupart des élus des petites villes qui se sont engagés ont pu réussir à mettre en œuvre une politique d'accueil satisfaisante aussi bien pour leurs administrés que pour les gens du voyage.

La loi Besson et les modalités de financement des aires qu'elle a prévues offrent aujourd'hui la possibilité de dépassionner clairement les enjeux du débat qui pèse autour des gens du voyage. Réussir, avec souvent, un coût quasi nul pour les finances communales, est possible. Les efforts sont à poursuivre et la réflexion sur l'accueil ne pourra faire l'économie d'une réflexion plus générale sur la situation au quotidien des gens du voyage dans notre société. Dans ce contexte, l'Etat doit jouer également le jeu et se doter des moyens suffisants pour

assurer la solidarité nationale de tous ses concitoyens, qu'ils voyagent ou qu'ils soient sédentaires. Il doit poursuivre les efforts engagés en terme d'investissement et de gestion quotidienne, afin que la chance offerte par la loi du 5 juillet 2000 ne disparaisse pas trop rapidement. Les attentes des gens du voyage et des collectivités locales ne doivent pas être déçues.

20 CONSEILS ET PROPOSITIONS

POUR

Construire un partenariat de confiance entre gens du voyages et élus locaux

I. Dépassionner le débat sur l'accueil

1. Aborder de manière pragmatique une problématique réelle : l'accueil et le stationnement des gens du voyage.
2. Sortir du rapport de force élus / gens du voyage / population locale
3. Respecter le choix de vie des gens du voyage : pas plus que le stationnement illicite ne peut être admis, il ne saurait être question d'envisager une sédentarisation qui ne serait pas voulue par les gens du voyage eux-mêmes.
4. Dialoguer et communiquer avec les gens du voyage en stationnement sur le territoire de la commune.
5. Inclure les gens du voyage dans la réflexion sur la politique de la ville.

II. Adapter l'aire d'accueil aux spécificités locales

6. Entreprendre les efforts nécessaires pour bien choisir et bien aménager l'aire d'accueil afin d'éviter la « ghettoïsation » des gens du voyage.
7. Dépasser les contraintes résultant d'une législation rigide et complexe, notamment en matière d'urbanisme.
8. Dimensionner au mieux les aires des gens du voyage au regard des besoins définis dans le schéma départemental d'accueil.

III. Gérer pour pérenniser l'aire d'accueil.

9. Assurer la maintenance régulière et continue de l'aire, sans exclusive quant au mode de gestion possible.
10. Maintenir l'engagement financier, notamment de l'Etat, pour l'entretien des aires.
11. Augmenter la dotation financière de l'Etat pour les communes mettant en œuvre pleinement le dispositif de la loi Besson.
12. Respecter, au minimum, les normes en vigueur pour les aires d'accueil.
13. Se doter des moyens de contrôle de l'aire.
14. Effectuer l'évaluation régulière de l'aire pour s'assurer de sa pérennité.
15. Responsabiliser les gens du voyage dans la gestion quotidienne de l'aire d'accueil.

IV. Mutualiser expériences et initiatives

16. Organiser les structures d'accueil en réseau au niveau territorial le plus pertinent.
17. Apporter une réponse globale, cohérente et harmonieuse reposant sur une solidarité entre les communes grâce à l'intercommunalité.
18. Préférer la mutualisation des coûts pour l'aménagement et la gestion des aires d'accueil.
19. Mettre davantage en avant le rôle, l'avis et l'engagement des élus locaux dans les commissions départementales.
20. Engager une politique de mise en réseaux des informations entre départements et régions pour mieux accueillir les gens du voyage.

REMERCIEMENTS

L'Association des petites villes de France tient à remercier tout particulièrement pour leur précieux concours Jean Blocquaux, Président de la Commission nationale consultative des gens du voyage, Pierre Jarlier, sénateur-maire de Saint-Flour (Cantal), Jean-Claude Besse, maire de L'Isle d'Espagnac (Charente), Alain Cazorla, maire de Clermont-l'Hérault (Hérault), Jean-Pierre Michel, maire d'Héricourt (Haute-Saône), Joël Thalineau, maire de Veigné (Indre-et-Loire), Claude Vochelet, maire de Saint-Pierre-les-Elbeuf (Seine-Maritime), Pascale Bongard adjointe à la vie quotidienne de Saverne (Bas-Rhin), Jacques Féliu, chef de cabinet du maire de Trévoux (Ain), Jean-Pierre Le Scornet, chef de cabinet du maire de Mayenne (Mayenne), Jean-Pierre Lebonhomme, directeur du CCAS de Mayenne, Jean-Paul Chouvellon, DGS de la ville de Montbrison (Loire), Christophe Tary, DGS de la ville de Seloncourt (Doubs), José Brun de l'association Tsigane Habitat et Alain Sitbon, Directeur général de CRPS.