

# la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

# Réussir le concours de rédacteur 2003

N°

8

- Indications de correction concernant la note de synthèse sur le préfet
- Note de synthèse: l'accueil et l'habitat des gens du voyage
- Fiches d'actualité: le mouvement associatif en France; un premier bilan de la mise en œuvre de l'Euro
- Finances publiques: les documents budgétaires

# Sommaire

<b>INDICATIONS DE CORRECTION CONCERNANT LA NOTE DE SYNTHÈSE SUR LE PRÉFET .....</b>	<b>243</b>
<b>NOTE DE SYNTHÈSE (EXERCICE N°3): L'ACCUEIL ET L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE.....</b>	<b>244</b>
<b>DOCUMENT N° 1: LOI N° 2000-614 DU 5 JUILLET 2000 RELATIVE À L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE .....</b>	<b>245</b>
<b>DOCUMENT N° 2: « ILS TRAVAILLENT AVEC LES GENS DU VOYAGE » .....</b>	<b>247</b>
<i>Une mosaïque culturelle.....</i>	<i>247</i>
<i>Un port pour reprendre le voyage .....</i>	<i>247</i>
<i>Les métiers d'accueil des gens du voyage.....</i>	<i>248</i>
<i>Le gestionnaire-agent d'accueil.....</i>	<i>248</i>
<i>L'agent de permanence .....</i>	<i>248</i>
<i>L'agent d'entretien .....</i>	<i>248</i>
<i>Le conseiller social.....</i>	<i>248</i>
<i>Manouches, Roms, Gitans... d'où viennent les gens du voyage? .....</i>	<i>248</i>
<i>Questions à Cédric Bernardi, médiateur des gens du voyage pour la communauté urbaine de Nancy .....</i>	<i>248</i>
<b>DOCUMENT N° 3: « QUI SONT RÉELLEMENT LES “GENS DU VOYAGE” ? » .....</b>	<b>249</b>
<i>1) D'où viennent-ils?.....</i>	<i>249</i>
<i>2) Quand sont-ils arrivés en France?.....</i>	<i>249</i>
<i>3) Comment se nomment-ils?.....</i>	<i>249</i>
<i>4) Sont-ils des nomades? .....</i>	<i>249</i>
<i>5) Quel est leur statut personnel? .....</i>	<i>249</i>
<i>6) Quel est leur taux de scolarisation? .....</i>	<i>249</i>
<i>7) Quelles sont leurs activités et où se procurent-ils leurs revenus?.....</i>	<i>250</i>
<i>8) Quel est leur taux de délinquance? .....</i>	<i>250</i>
<i>Habitat des gens du voyage, tenir compte des modes de vie.....</i>	<i>250</i>
<b>La bonne échelle .....</b>	<b>250</b>
<b>Aires de grand passage: ne pas les oublier! .....</b>	<b>251</b>
<b>Habitat adapté et terrains familiaux .....</b>	<b>251</b>
<i>Poitiers: une chaîne complète de l'habitat.....</i>	<i>251</i>
<i>Thenay: des maisons pour les « voyageurs » .....</i>	<i>251</i>
<b>DOCUMENT N° 4: « LES COMMUNES ET L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE. » .....</b>	<b>253</b>
<i>// Les responsabilités des communes en matière d'accueil des gens du voyage .....</i>	<i>253</i>
<b>A) Une obligation jurisprudentielle d'accueil quelle que soit la taille de la commune .....</b>	<b>253</b>

<b>B) Une contrainte légale pour les communes de plus de 5 000 habitants : l'article 28 de la loi du 31 mai 1990.....</b>	<b>254</b>
<b>C) Vers un renforcement des devoirs des communes au regard de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 .....</b>	<b>254</b>
<i>III/ Les moyens juridiques à la disposition des communes.....</i>	<i>255</i>
<b>A) Les pouvoirs de police en matière de stationnement et de séjour des gens du voyage.....</b>	<b>255</b>
<b>B) Les dispositions du Code de l'urbanisme relatives au caravanage .....</b>	<b>256</b>
<b>C) Un accroissement des pouvoirs du maire en matière d'expulsion des gens du voyage .....</b>	<b>257</b>
<b>DOCUMENT N° 5 : « ACCUEIL ET HABITAT DES GENS DU VOYAGE » .....</b>	<b>261</b>
<i>Préambule.....</i>	<i>261</i>
<i>Les grands principes de la loi.....</i>	<i>261</i>
<i>Les décrets d'application .....</i>	<i>261</i>
<i>Titre 1<sup>er</sup> - les obligations des communes.....</i>	<i>262</i>
<b>1.1. Les communes soumises aux obligations de la loi .....</b>	<b>262</b>
<b>1.2. Les autres communes.....</b>	<b>262</b>
<i>Titre 2 - élaboration des schémas départementaux .....</i>	<i>262</i>
<b>2.1. Le partenariat .....</b>	<b>262</b>
<i>La commission consultative départementale .....</i>	<i>263</i>
<i>Le pilotage du schéma départemental .....</i>	<i>263</i>
<b>2.2. L'évaluation des besoins et de l'offre existante.....</b>	<b>263</b>
<i>L'évaluation des besoins .....</i>	<i>263</i>
<i>L'évaluation de l'offre existante.....</i>	<i>263</i>
<i>Le financement des études pour l'élaboration des schémas départementaux.....</i>	<i>263</i>
<b>2.3. Le contenu du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.....</b>	<b>264</b>
<i>Les secteurs géographiques.....</i>	<i>264</i>
<i>Le contenu du plan.....</i>	<i>264</i>
<b>2.4. La coordination régionale.....</b>	<b>264</b>
<b>2.5. L'approbation du schéma départemental .....</b>	<b>264</b>
<b>2.6. La révision du schéma départemental .....</b>	<b>264</b>
<i>Titre 3 - la mise en œuvre des schémas départementaux.....</i>	<i>265</i>
<b>3.1. Le suivi de la mise en œuvre du schéma départemental .....</b>	<b>265</b>
<b>3.2. Le rôle de l'État dans les grands rassemblements .....</b>	<b>265</b>
<b>3.3. Le pouvoir de substitution du préfet .....</b>	<b>265</b>
<b>3.4. Les financements.....</b>	<b>265</b>
<i>Les études pour la réalisation des aires d'accueil et la mise en application du schéma départemental.....</i>	<i>265</i>
<i>Le financement de l'investissement des aires d'accueil .....</i>	<i>265</i>
<i>Le financement de l'aide forfaitaire à la gestion .....</i>	<i>266</i>
<i>Titre 4 - les caractéristiques des aires.....</i>	<i>266</i>
<b>4.1. Les aires d'accueil .....</b>	<b>266</b>
<i>La destination des aires .....</i>	<i>266</i>

<i>La localisation</i> .....	267
<i>La capacité des aires</i> .....	267
<i>L'ouverture de l'aire</i> .....	267
<i>La durée de séjour</i> .....	267
<i>L'aménagement et l'équipement des aires d'accueil</i> .....	267
<i>L'aménagement</i> .....	267
<i>Les équipements</i> .....	268
<i>La gestion de l'aire d'accueil</i> .....	268
<i>Les actions à caractère social</i> .....	268
<b>4.2. Les aires de grand passage</b> .....	<b>268</b>
<i>La destination des aires de grand passage</i> .....	268
<i>La capacité de ces aires</i> .....	268
<i>L'aménagement et l'équipement</i> .....	268
<i>Gestion</i> .....	268
<b>4.3. Les emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels</b> .....	<b>269</b>
<i>Titre 5 - les nouvelles dispositions du code de l'urbanisme</i> .....	269
<b>5.1. Les règles générales</b> .....	<b>269</b>
<b>5.2. La prise en compte de l'accueil des gens du voyage et du schéma départemental d'accueil dans les règles d'urbanisme</b> .....	<b>269</b>
<i>Dans le plan local d'urbanisme</i> .....	269
<i>Dans les cartes communales</i> .....	269
<i>Les communes sans plan local d'urbanisme</i> .....	269
<b>5.3. Les outils fonciers</b> .....	<b>269</b>
<i>Terrains possédés par la commune</i> .....	269
<i>Les droits de préemption</i> .....	270
<i>Expropriation</i> .....	270
<b>5.4. Les terrains familiaux</b> .....	<b>270</b>
<i>Titre 6 - les pouvoirs des maires en matière d'interdiction de stationner et la procédure d'expulsion</i> .....	270
<b>6.1. L'arrêté d'interdiction de stationner</b> .....	<b>270</b>
<i>L'arrêté municipal</i> .....	270
<i>Les conséquences de l'arrêté municipal</i> .....	270
<b>6.2. La phase judiciaire</b> .....	<b>270</b>
<b>6.3. Les enjeux de l'octroi de la force publique</b> .....	<b>271</b>
<i>Titre 7 - les besoins en habitat des gens du voyage</i> .....	271
<b>FICHE ACTUALITÉ : LE MOUVEMENT ASSOCIATIF EN FRANCE</b> .....	<b>272</b>
<b>I/ DE LA RÉVOLUTION À 1901</b> .....	<b>272</b>
<b>I.1) Une lente maturation</b> .....	<b>272</b>
<b>I.2) Une très grande liberté</b> .....	<b>272</b>
<b>II/ LE MOUVEMENT ASSOCIATIF AU XX<sup>E</sup> SIÈCLE</b> .....	<b>272</b>
<b>II.1) Un mouvement revendicatif</b> .....	<b>272</b>

II.2) Une planche d'appui pour les politiques publiques .....	273
<b>III/ UNE PERTE D'IDENTITÉ? .....</b>	<b>273</b>
III.1) La fin ne peut justifier tous les moyens .....	273
III.2) Redéfinir le champ de la légitimité associative. ....	273
<b>LE VOLONTARIAT, LES PARTICULARITÉS D'UN STATUT. ....</b>	<b>273</b>
<b>IV/ LE VOLONTARIAT, ENTRE BÉNÉVOLAT ET SALARIAT.....</b>	<b>273</b>
IV.1) De la bonne volonté.....	274
IV.2)...à l'engagement dans la durée. ....	274
IV.3) Volontariat versus salariat .....	274
<b>V/ DIVERSITÉ DU VOLONTARIAT .....</b>	<b>274</b>
V.1) Le volontariat de solidarité internationale.....	274
V.2) Le nouveau volontariat civil. ....	275
V.3) Un travail engagé?.....	275

## **FICHE ACTUALITÉ : UN PREMIER BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EURO. .... 276**

<b>I/ DE L'EUROPE À L'EURO.....</b>	<b>276</b>
I.1) La construction Européenne.....	276
I.2) Le traité de Maastricht.....	276
I.3) La mise en place de l'Euro.....	276
<b>II/ LA MONNAIE UNIQUE, OBJECTIFS ET CONSÉQUENCES .....</b>	<b>276</b>
II.1) L'Euro et l'inflation. ....	277
II.2) L'Euro, bouclier contre la crise? .....	277
II.3) L'Euro comme moyen ou comme fin?.....	277

## **FINANCES PUBLIQUES : LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES ..... 278**

<b>I/LES DOCUMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....</b>	<b>278</b>
A) Les documents de prévision et d'autorisation.....	278
B) Les documents ultérieurs.....	279
C) Les documents comptables .....	279
<b>II/ LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>280</b>
A) La loi de finances de l'année .....	280
B) Les annexes.....	281

## **INSTITUTIONS PUBLIQUES : LES RÈGLES DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL ..... 283**

Section 1 / Les conditions de réunion du conseil municipal. ....	283
Section 2 / Les séances du conseil municipal .....	283

## **DROIT CIVIL : LA FILIATION ..... 287**

<b>I/ LA FILIATION LÉGITIME .....</b>	<b>287</b>
A) L'établissement de la filiation légitime.....	287

B) La contestation de la filiation .....	287
<b>II/ LA FILIATION NATURELLE.....</b>	<b>287</b>
A) L'établissement de la filiation .....	288
B) La contestation de la filiation .....	288
<b>III/ LA FILIATION ADOPTIVE.....</b>	<b>288</b>
A) L'adoption simple .....	288
B) L'adoption plénière .....	288
 <b>URBANISME : LE DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN .....</b>	 <b>289</b>
<b>I/ OBJET.....</b>	<b>289</b>
<b>II/ CHAMP D'APPLICATION.....</b>	<b>289</b>
II.1) Les titulaires.....	289
II.2) Champ d'application .....	289
II.3) Biens et mutations soumis au droit de préemption.....	289
<b>III/ PROCÉDURE.....</b>	<b>289</b>
III.1) Réponse du titulaire du droit de préemption.....	289
III.2) Réaction du propriétaire du bien soumis à préemption .....	289
III.3) Fixation judiciaire du prix .....	289
<i>III.3.1) Prix .....</i>	<i>289</i>
<i>III.3.2) Décision de justice .....</i>	<i>290</i>
<b>IV/ GARANTIES DU PROPRIÉTAIRE .....</b>	<b>290</b>
IV.1) Droit de délaissement .....	290
IV.2) Garantie d'utilisation.....	290
IV.3) Garantie de paiement.....	290
IV.4) Garantie des locataires.....	290

# Indications de correction, concernant la note de synthèse sur le préfet

Le sujet figure dans le cahier concours de rédacteur n° 7, accompagnant le numéro de « La Gazette » du 25 novembre 2002.

## Délimitation du sujet

La principale difficulté réside dans la compréhension du sujet. Le nouveau préfet qui arrive à Châlons-en-Champagne va être doté d'une double fonction, comme indiqué dans le document n° 11. Châlons-en-Champagne est le chef-lieu du département de la Marne, et est aussi chef-lieu de la région Champagne-Ardenne.

L'article 1° du décret du 10 mai 1982 (document n° 7) précise: «Le représentant de l'État dans la région porte le titre de préfet de région. Il est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région».

Le préfet du département de la Marne est, aussi préfet de la région Champagne-Ardenne.

Vu l'intitulé du sujet, il y a des documents « parasites » : le document 3 qui se place dans une optique de réorganisation de l'administration et le document n° 4 qui traite une question qui mérite d'être posée, mais qui ne concerne pas le sujet.

## Traitement du sujet

Après avoir rappelé la double fonction du préfet en poste à Châlons-en-Champagne, une présentation de son « statut constitutionnel » (Articles 13 et 72 alinéa 3 de la Constitution) était la bienvenue.

L'annonce du plan permet d'indiquer que si le préfet a une place et joue un rôle fondamental dans le cadre de la **déconcentration** en étant à la tête et de la circonscription régionale et de la circonscription départementale, il a aussi une place et un rôle dans le cadre de la **décentralisation**, puisqu'il exerce un contrôle sur les collectivités locales: communes et département de la Marne par le préfet du département, région Champagne-Ardenne par le préfet de cette région.

A partir des documents un plan pouvait être suivi:

### **I – Le préfet dans le cadre de la déconcentration.**

A – préfet de département

- *représentant de l'État*
- *représentant du Gouvernement*
- *chef des services de l'État*

B – préfet de région

- *rôle et moyens d'action (ne pas oublier l'article 3 du décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 – document n° 9)*
- *organes placés auprès du préfet de région.*

### **II – Le préfet dans le cadre de la décentralisation: le contrôle administratif sur les actes.**

A – par le préfet du département

- *sur les actes des autorités communales*
- *sur les actes des autorités départementales*

B – par le préfet de région

- *sur les actes des autorités régionales.*

## **NOTE DE SYNTHÈSE :**

# **l'accueil et l'habitat des gens du voyage**

**Sujet :** vous êtes rédacteur dans une commune de 5 500 habitants. Votre maire, qui est par ailleurs conseiller général, doit se rendre à la préfecture pour assister à une réunion relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Il vous demande, en vous aidant du dossier joint, de lui rédiger une note portant plus particulièrement sur deux points :

- les personnes concernées par ces textes ;
- le schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage.

### **Documents :**

- Document n° 1: Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil des gens du voyage
- Document n° 2: «Ils travaillent avec les gens du voyage», «La Gazette des communes» - 27 novembre 2000
- Document n° 3: «Qui sont réellement les "gens du voyage" ? «Le Courrier des maires» - novembre 2002
- Document n° 4: «Les communes et l'accueil des gens du voyage. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage», «La Gazette des communes» - 4 septembre 2000
- Document n° 5: «Accueil et habitat des gens du voyage – circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001, «La Gazette des communes»
- 10 décembre 2001 – cahier détaché n° 3



# **DOCUMENT N° 1: Loi n° 2000-614** **du 5 juillet 2000 relative à l'accueil** **des gens du voyage**

LOI no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (1)

NOR: EQUX9900036L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

## **Article 1<sup>er</sup>**

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

**II.** - Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

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

Le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.

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

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

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

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

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

**V.** - Le représentant de l'État dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux. Il s'assure de la cohérence de leur

contenu et de leurs dates de publication. Il réunit à cet effet une commission constituée des représentants de l'État dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants.

## **Article 2**

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

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

## **Article 3**

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

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

**II.** - Le 310 de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés:

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

«320 L'acquittement des dettes exigibles.»

## **Article 4**

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

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

## **Article 5**

**I.** - Dans l'intitulé du livre VIII du code de la sécurité sociale et du titre V de ce livre, les mots: «Aide aux associations logeant à titre temporaire

des personnes défavorisées» sont remplacés par les mots : «Aides aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage».

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

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

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

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

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

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

### Article 6

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

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

### Article 7

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

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

### Article 8

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1o Au 2o de l'article L. 111-1-2, après les mots : «Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs,», sont insérés les mots : «à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage,» ;

2o Au premier alinéa de l'article L. 121-10, après les mots : «la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat,», sont ajoutés les mots : «, y compris ceux des gens du voyage» ;

3o Le chapitre III du titre IV du livre IV est complété par un article L. 443-3 ainsi rédigé :

«Art. L. 443-3. - Dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'autorisation

d'aménagement est délivrée dans les formes, conditions et délais définis par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 443-1.»

### Article 9

I. - Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire.

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

Sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune, le maire ne peut agir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée en application de la présente loi à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction. Le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile.

III. - Les dispositions du I et du II ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi :

1o Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;

2o Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ;

3o Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code.

IV. - En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile.

### Article 10

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

II. - L'article 28 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée est abrogé. Toutefois, dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé dans les conditions définies à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus, les deux derniers alinéas de cet article restent en vigueur.

### Article 11

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

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

# **DOCUMENT N° 2: « Ils travaillent avec les gens du voyage »**

**extrait de « La Gazette des communes » - 27 novembre 2000**

La mission des agents des collectivités locales chargés de l'accueil des nomades n'est pas toujours aisée. Sur les aires de stationnement prévues pour leurs haltes, les agents découvrent un univers dont ils n'ont pas toujours les clefs. Sans parler des réactions parfois hostiles du voisinage.

«Le plus difficile, c'est de connaître leurs coutumes, leurs habitudes, pour ne heurter personne. Or, on manque cruellement d'informations pour mieux les comprendre. On a l'impression d'être vraiment isolé.» Gilles Collin, agent d'insertion à Argenteuil, résume à lui seul le sentiment général des cadres territoriaux responsables de l'accueil des gens du voyage. Depuis l'adoption de la loi Besson en 1990, l'installation d'une aire de stationnement pour accueillir les nomades est obligatoire dans les communes de plus de 5 000 habitants. Mais, dix ans après cette loi, à peine un quart des communes concernées ont réalisé des emplacements permettant le passage et le séjour des gens du voyage sur leur territoire. Un manque d'empressement qui traduit toute la sensibilité du sujet. Les maires des communes se retrouvent écartelés entre des attentes contradictoires. D'un côté, les riverains, qui refusent de voir s'installer devant leurs portes des gens du voyage. De l'autre, les nomades, qui ne veulent pas se retrouver à la périphérie des villes au beau milieu d'une zone industrielle. Faute d'aménagements, le stationnement sauvage demeure la règle. Ce qui ne fait qu'activer les tensions.

Mais installer une aire ne résout pas tous les problèmes. Encore faut-il prévoir une équipe d'encadrement adéquate. Les cadres territoriaux responsables de l'accueil des gens du voyage le savent bien. Ainsi Gilles Collin se retrouve, à lui seul, responsable de la gestion financière, de l'entretien et des questions sociales sur l'aire d'accueil d'Argenteuil. «Pour réussir à jongler avec ces trois casquettes, je travaille beaucoup avec une association qui s'occupe des liens entre les «gadgés»\* et les Tsiganes. J'ai, par exemple, fait appel à eux pour un projet de sédentarisation d'une famille de six personnes dans un habitat adapté. Grâce à leur intervention, j'ai su qu'il fallait prévoir l'installation de deux WC, l'un pour les femmes, l'autre pour les hommes. Ça paraît tout bête mais ces détails ont leur importance.»

## **Une mosaïque culturelle**

Loïc Legall, directeur pendant douze ans d'une aire de stationnement à Angers, ne le contredit pas, au contraire. «C'est essentiel de bien comprendre leur culture quand on travaille auprès d'eux. Or, on a trop souvent tendance à les enfermer sous le générique de "Tsiganes" sans se rendre compte de toute la richesse de cette communauté. C'est une véritable mosaïque culturelle: on trouve aussi bien des forains que des industriels, des catholiques que des protestants, des nomades que des sédentaires...» Pour mieux les faire connaître, Loïc Legall a participé au printemps dernier, en tant qu'intervenant, à une session de formation à l'École nationale d'application des cadres territoriaux (Enact) d'Angers. Au programme: le décloisonnement des administrations pour un meilleur accueil des gens du voyage. L'idée était d'apprendre aux territoriaux à travailler en relation avec les administrations, l'Éducation nationale, par exemple, pour la scolarisation des enfants. «J'ai été frappée, raconte Martine Caillat-Drouin, organisatrice de cette session, par le manque de connaissances des territoriaux sur la culture tsigane et par les difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur métier.» Loïc Legall se souvient

d'avoir notamment insisté sur l'importance qu'ont aux yeux des Tsiganes les croyances, la famille, la tradition orale ou encore la relation qu'ils entretiennent avec le temps et l'espace. «J'avais pris l'exemple de Tsiganes qui voulaient à tout prix récupérer le corps d'un des membres de leur famille, décédé à l'hôpital, pour faire une veillée. Ils ne comprenaient pas que ce ne soit plus l'heure pour sortir le corps et ne voulaient pas entendre parler de contraintes administratives, de peur que l'âme du défunt ne soit emportée par des esprits malveillants...»

## **Un port pour reprendre le voyage**

Pour que l'aire d'accueil continue à jouer son rôle, celui «d'un port qui permet de reprendre le voyage» comme le définit le président de l'Association régionale d'études et d'actions auprès des Tsiganes (Areat), d'autres formations ont régulièrement lieu, comme celle organisée par la Maison des collectivités locales fin octobre. Là encore, les questions des agents territoriaux ont été nombreuses. Tant sur le plan culturel: «Comment différencier les groupes (Roms, Manouches et Gitans) afin de s'adapter à chacune de leur culture?»; «Que répondre quand des riverains nous disent qu'ils sont choqués de voir des Rmistes s'offrir des Mercedes?»; «Qui prendre comme interlocuteur quand ils sont tout le temps en groupe?»; «Quelle est la place de la femme dans leur société?»; – que sur le plan pratique: «Combien de caravanes doit en moyenne contenir une aire d'accueil?»; «Quel prix doit-on faire payer par jour de stationnement?»; «Quel est le meilleur cadre pour installer une aire d'accueil?»; «Comment accueillir un grand rassemblement religieux?». Difficile de trouver une réponse à cette dernière question. Les problèmes rencontrés lors du grand rassemblement évangélique de Chambley ou, côté catholique, de Lourdes, en sont la preuve. Jean-Claude Verdou, responsable de la cellule d'accueil pendant le pèlerinage de Lourdes, qui s'est tenu fin août, n'est pas prêt d'oublier le premier rassemblement auquel il a assisté: «L'année dernière, on a subi la loi gitane de A à Z. Ils avaient envahi des terrains privés, piraté les installations électriques publiques, dévasté des champs. Bref, cette année, le nouveau maire a décidé de préparer et d'encadrer leur venue. On a prévu dix plates-formes avec eau, électricité, sanitaires et ramassage d'ordures pour accueillir 1 100 caravanes, soit entre 4 000 et 5 000 personnes. Grâce à toute cette organisation, ça s'est très bien passé.»

Les installations «sauvages» n'ont pas seulement lieu lors des grands rassemblements religieux. Comme la majorité des communes n'ont pas aménagé d'aires d'accueil, il arrive souvent que les gens du voyage s'installent sur des terrains privés ou publics comme les équipements sportifs. Mais Didier Andreani, membre de l'association des responsables des services techniques du Val-d'Oise, l'ARST 95, lui-même directeur du service technique du Plessis-Bouchard, n'est pas sûr que les nomades soient vraiment à la recherche d'aires aménagées. «Les gens du voyage n'aiment pas les contraintes. Ce qu'ils veulent, c'est voyager librement, s'arrêter où ils le désirent. C'est ça le fond du problème. Quand les autorités disent qu'ils veulent être près des écoles, des commerces, moi je pense au contraire qu'ils ont besoin de se retrouver dans des endroits plus éloignés et calmes. En fait, il faudrait une bonne fois pour toutes mettre en place une concertation générale pour connaître leurs attentes et leur faire prendre conscience qu'ils n'ont pas que des droits mais aussi des

devoirs.» Une remarque que ne partage pas complètement Olivier Frézel, chargé à Rennes, l'une des villes pionnières en matière d'accueil des gens du voyage, des projets de relogement des Tsiganes qui veulent se sédentariser. «Depuis quatre ans que je travaille, je me rends compte que nous n'avons pas les outils pour leur permettre de vivre leur culture. L'obligation d'accueil n'étant pas respectée par toutes les communes, comment voulez-vous qu'on impose des devoirs aux gens du voyage? Si, déjà, on construisait des aires d'accueil partout en France, la tension serait dix fois moins forte. C'est à partir du moment où on respecte les nomades, qu'on peut attendre d'eux qu'ils respectent nos lois.»

Aude Raux

\*«Gadgés» est le terme désignant les non-gitans.

## Les métiers d'accueil des gens du voyage

L'accueil des gens du voyage ne se résume pas à une profession type. Pour qu'une aire d'accueil – d'une capacité de 25 à 50 caravanes – puisse fonctionner correctement, l'Association régionale d'études et d'actions auprès des Tsiganes, l'Areat, recommande la présence de quatre personnes. Une équipe qui se compose d'un gestionnaire-agent d'accueil, d'un agent de permanence, d'un agent d'entretien ainsi que d'un conseiller social.

### Le gestionnaire-agent d'accueil

Responsable de l'équipement, il s'occupe des entrées et des sorties, perçoit chaque semaine les droits d'occupation pour le compte de la municipalité et veille au respect du règlement intérieur.

### L'agent de permanence

Logé dans l'appartement de fonction au-dessus des bureaux d'accueil et de gestion, il est responsable de l'équipement de l'aire d'accueil en dehors des heures d'ouverture des bureaux, comme la nuit, les week-ends ou les jours fériés.

### L'agent d'entretien

Chargé de l'entretien des sanitaires et des espaces communs, il veille également à la maintenance de la structure.

### Le conseiller social

La personne chargée de cette fonction réalise un travail d'accompagnement social et met en place différentes actions socio-éducatives. Elle intervient ainsi pour la régularisation des dossiers administratifs professionnels et sociaux des Tsiganes, en relation avec les différentes administrations concernées, la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants, l'alphabétisation et la formation des adolescents et des adultes (un aspect important quand on sait que 90 % des nomades adultes sont analphabètes), la mise en place d'animations pour les enfants et les ados (ateliers de dessin, ciné-clubs, activités sportives) ainsi que pour les femmes (cours de conduite, ateliers de cuisine et de couture) sans oublier la permanence de la protection maternelle et infantile du département ce qui permet de monter des campagnes de vaccination et de jouer un rôle préventif, par exemple en réalisant des séances d'information sur la contraception.

Malheureusement, sur le terrain, cette équipe se résume la plupart du temps à une ou deux personnes chargées de l'équipement et de l'entretien. Pour les questions sociales, il est courant que les responsables des aires d'accueil fassent appel à une structure extérieure, en général une association.

### **Manouches, Roms, Gitans...**

#### **d'où viennent les gens du voyage?**

Venus d'Inde, les nomades commencent à se disperser en Europe vers 1300. Une poignée d'entre eux n'arrivent aux portes des grandes villes françaises qu'au XV<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, les gens du voyage de France, dont le nombre est évalué à 300 000, se répartissent en trois groupes en

fonction de leurs origines : les Manouches viennent d'Allemagne, de Pologne et de Belgique, les Roms d'Europe centrale et orientale et les Gitans du sud de la France, d'Espagne et du Maghreb. Sur cette population, 35 % ont la nationalité française et seulement le tiers est nomade. Autrefois internationaux, leurs déplacements se limitent de plus en plus aux frontières nationales et même régionales, pour une question de coût et de manque de structures adaptées. De façon générale, les gens du voyage tirent leurs revenus de quatre secteurs d'activité : l'agriculture (vendanges, cueillette de légumes et de fruits...), le commerce (vente sur des marchés ou par le porte-à-porte d'articles «fin de série»), l'artisanat et l'industrie (ferronnerie, rempaillage, réparation de voitures, nettoyage de façades...) et les loisirs (cirques et fêtes foraines).

### **Questions à Cédric Bernardi, médiateur des gens du voyage pour la communauté urbaine de Nancy**

#### **En quoi consiste votre travail?**

Tous les jours je me rends sur les quatre aires d'accueil de la communauté urbaine de Nancy. Je prends contact avec les Tsiganes et le régisseur, chargé de l'encaissement des loyers, du contrôle et de l'entretien général de la structure. En résumé, je sers de relais entre les gens du voyage et la communauté urbaine. Etant sur le terrain, j'apporte du concret, du vécu à ceux qui travaillent dans les bureaux. Je leur fais part des attentes et des réclamations des gens du voyage. Mais bien sûr, on ne peut pas donner suite à tout ce qu'ils demandent!

#### **Quelles relations entretenez-vous avec les gens du voyage?**

Depuis un an et demi que je suis là, je commence à bien connaître les familles. Comme les durées de stationnement sont assez courtes (deux mois l'hiver, vingt-et-un jours l'été), ils tournent souvent sur la région et un peu en France, mais reviennent régulièrement à Nancy. Tout mon travail est fondé sur le relationnel. Si on arrive vers eux sans préjugés, il n'y a pas de problème.

Je suis là pour les écouter, que tout se passe au mieux. Il faut s'enlever de la tête les images qu'on a d'eux : penser, par exemple, que ce sont des voleurs parce qu'ils roulent en BMW alors qu'ils n'en ont pas les moyens. En fait, ils mettent beaucoup de leur argent dans leurs voitures, c'est un choix.

Je ne dis pas que tout est rose. Parfois, c'est dur. Quand je vais leur annoncer une mauvaise nouvelle, comme leur demander de partir parce qu'ils ont dépassé les délais de stationnement, le dialogue n'est pas facile. Ils sont assez distants, froids même. Mais, finalement, les gros problèmes que j'ai rencontrés, ce n'est pas avec les Tsiganes mais avec les riverains. Quelques jours avant le grand rassemblement de Chambley, on avait installé des panneaux pour indiquer où il se tenait. Ils ont tous été arrachés. J'ai même été insulté au téléphone... Et puis, dès qu'il y a le moindre problème, un vol ou de la casse, les gens les accusent, pensant que ça vient forcément d'eux. Ils ne vont pas chercher plus loin. Alors qu'il se passe la même chose que dans les manifs, il y a toujours des casseurs qui en profitent pour s'infiltrer.

#### **Quels souvenirs gardez-vous du rassemblement évangélique de Chambley (entre Metz et Nancy) qui s'est tenu début septembre?**

Se retrouver face à 6 000 caravanes, ce qui veut dire environ 30 000 personnes, c'est carrément impressionnant. Le rassemblement de Chambley, qui se déroule sur l'ancienne base aérienne, est désormais en France la plus grande manifestation religieuse des gens du voyage. Alors forcément, ça ne va pas sans débordements. L'année dernière, il y a eu des voitures volées et brûlées, des vitres brisées, de la casse... Quand les petites communes situées autour de Chambley ont su qu'un deuxième rassemblement allait avoir lieu, les maires ont menacé de ne pas organiser le référendum du 24 septembre sur le quinquennat. Pour les rassurer, des moyens énormes ont été déployés. De mon côté, je suis entré en contact avec quelques pasteurs en leur laissant mon numéro de téléphone pour qu'ils me donnent leur date d'arrivée afin d'organiser leur venue. Ils m'ont servi d'intermédiaires avec les autres Tsiganes. Finalement, ça s'est bien passé et si c'était dur logistiquement, ça a été une expérience très riche humainement.

# **DOCUMENT N° 3: « Qui sont réellement les “gens du voyage” ? »**

extrait de « Le Courrier des maires » - novembre 2002

«Ils viennent du fond des temps, allant et puis revenant, les tsi, les tsi, les Tsiganes...» Au-delà de l'image d'Epinal chantée par Léo Ferré, qui sont les gens dits «du voyage»? Essai de réponse à travers huit questions essentielles.

## **1) D'où viennent-ils ?**

Du nord-ouest de l'Inde. On ne sait pourquoi les Tsiganes sont partis. Guerre, invasion, migration? Toujours est-il qu'entre le V<sup>e</sup> et le XII<sup>e</sup> siècle, plusieurs groupes se sont mis en mouvement. On trouve un groupe en Europe du Nord et de l'Est. Ce sont les Roms. Les Manouches se sont plutôt implantés en Europe de l'Ouest. Quant aux Gitans, on les retrouve en Afrique du Nord et au Sud de l'Espagne.

Tous ont conservé des fondements culturels forts mais se sont aussi adaptés aux conditions de vie de leurs différents pays d'implantation.

Après la première migration fondatrice, la deuxième, à l'échelle planétaire, se produit au XIX<sup>e</sup> siècle, avec la suppression de l'esclavage dans les provinces danubiennes. La troisième a démarré dans les années soixante, avec l'ouverture des frontières yougoslaves, les conflits interethniques et les crises économiques. Ces migrations sont donc liées à une conjoncture historique et non à un atavisme.

## **2) Quand sont-ils arrivés en France ?**

L'implantation des Tsiganes en France est ancienne: la première attestation date d'octobre 1421, lorsqu'une trentaine d'«Egyptiens» arrivent à Arras. S'ils sont bien accueillis au départ, leur itinérance devient peu à peu suspecte. Ils connaissent un âge d'or depuis les guerres de Religion jusqu'à 1660, lorsqu'ils constituent des troupes mercenaires au service des différents princes. Au XVII<sup>e</sup> siècle, les guerres privées sont interdites et les Tsiganes, dont les troupes armées vivent sur le pays, sont visés par une législation répressive. Ils connaissent le bannissement collectif et même, pour un certain nombre d'entre eux, la déportation aux Antilles et en Calédonie.

Aujourd'hui, environ 95 % des Tsiganes sont de nationalité française.

## **3) Comment se nomment-ils ?**

La dénomination gens du voyage est purement administrative et ne correspond pas au mode de vie de la totalité des personnes concernées. Entre eux, ils se désignent par leur groupe d'origine: Sinto, Rom, Yeniche, Kalé, etc. Les Sinti sont implantés en France. Les Roms se trouvent plutôt en Europe centrale, mais, au gré des migrations, un certain nombre s'est installé en France. Les Kalés se retrouvent principalement en Espagne et au Sud de la France. Enfin les Yeniches sont des populations sédentaires non tsiganes à l'origine et jetées sur les routes par les vicissitudes de l'histoire. Vis-à-vis de l'extérieur, du monde non-tsigane, les termes de «voyageurs» et Tsiganes se sont imposés.

## **4) Sont-ils des nomades ?**

La vision traditionnelle fait des Tsiganes des nomades. Le conflit avec les sédentaires est alors inévitable: l'opposition entre nomade et sédentaire ne se retrouve-t-elle pas déjà dans la Bible? La réalité est beaucoup plus nuancée.

La majorité des Tsiganes européens est aujourd'hui sédentarisée. C'est le cas en Europe centrale, en Europe du Nord, en Irlande, en Espagne et dans le Sud de la France. Les associations proches des Tsiganes estiment que la population sédentarisée en France est d'environ 400 000 à 500 000 personnes. Ceux qui voyagent encore seraient environ 300 000. L'absence de recensement spécifique rend, bien sûr, ces chiffres incertains.

Dans la pratique, la distinction entre sédentarité et déplacement n'est pas si tranchée. Les familles peuvent se fixer sur un territoire pour une période plus ou moins longue. A partir de celui-ci, elles partiront pour quelques jours ou quelques mois, que ce soit pour des activités professionnelles ou des événements familiaux ou religieux. La mobilité est d'ailleurs souvent considérée comme un signe de bonne santé économique, la sédentarisation complète étant parfois la conséquence d'un accident économique ou social qui interdit le déplacement.

## **5) Quel est leur statut personnel ?**

Les gens du voyage sont les seuls citoyens français dont le statut personnel est spécifique. La loi du 16 juillet 1912 instituait le carnet anthropométrique qui devait être visé à l'entrée et à la sortie de chaque commune. Pour certains, ce régime policier a accentué l'itinérance des Tsiganes, priés de partir après chaque apposition du visa. Ce n'est que par la loi du 3 janvier 1969 que le carnet anthropométrique a été remplacé par le livret et le carnet de circulation.

Les personnes sans résidence fixe de plus de 16 ans exerçant une activité ambulante inscrite au répertoire des métiers ou au registre du commerce et logées «de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile» doivent posséder un livret spécial de circulation. Celles qui ont des revenus autres ont un livret de circulation, signé tous les ans. Enfin, celles qui n'ont pas d'activité régulière doivent obtenir un carnet de circulation, visé tous les trois mois. Les détenteurs d'un titre de circulation doivent choisir une commune de rattachement. Le droit de vote dans la commune n'est octroyé qu'au bout de trois ans de rattachement ininterrompu, cas unique dans la législation française.

Les détenteurs d'un titre de circulation peuvent avoir une carte d'identité. Pourtant, celle-ci leur est parfois illégalement refusée.

## **6) Quel est leur taux de scolarisation ?**

Il est difficile à apprécier, l'Éducation nationale ne donnant de statistiques que par rapport aux enfants inscrits, explique Danièle Granier-Turpin, directrice de l'Unisat. «Il est faible, surtout parmi les enfants de l'itinérance et s'aggrave malgré les efforts de l'Éducation nationale

et des écoles», estime-t-elle. La difficulté de stationner légalement, qui conduit à des expulsions répétées, ne facilite pas la scolarisation des enfants. De plus, estime Mme Granier-Turpin, l'école peine à affirmer sa légitimité : « Les Tsiganes se méfient des institutions. Or, cette institution-là estime qu'elle n'a pas besoin de se justifier. » Malgré tout, de nombreuses écoles, en milieu rural surtout, savent accueillir les enfants du voyage, ne serait-ce que pour quelques jours. Et, lorsque les conditions du stationnement sont bonnes, un nombre croissant de familles ne se déplacent que durant les vacances scolaires afin de faciliter la fréquentation de l'école, d'autant plus que le versement des prestations familiales est lié au respect de l'obligation scolaire.

### 7) Quelles sont leurs activités et où se procurent-ils leurs revenus ?

Le RMI et les prestations familiales jouent un grand rôle. La fraude aux allocations, qui étaient une réalité jusque dans les années soixante-dix, est aujourd'hui impossible. Les échanges marchands sont la deuxième source de revenu : marchés, ventes au porte-à-porte, brocante, ferrailage, récupération sont encore les activités dominantes. La vannerie, les travaux saisonniers sont aussi pratiqués. Les Tsiganes se lancent également dans les travaux du bâtiment ou l'élagage. Le fait de se fixer sur un territoire permet de se créer une clientèle, améliorant ainsi la situation économique de la famille. D'une façon générale, les activités choisies permettent de limiter le lien de dépendance avec les sédentaires. Cependant, on trouve, dans le sud de la France, un certain nombre d'employés municipaux. Tous les éventails de revenus sont présents mais, comme dans la société environnante, les Tsiganes subissent le contrecoup de la crise économique et la part de la population défavorisée augmente.

### 8) Quel est leur taux de délinquance ?

Une fois de plus, en l'absence de statistiques, donner des chiffres spécifiques à la délinquance des Tsiganes est hasardeux. Cependant, il est évident que pauvreté et analphabétisme en font une population à risque de ce point de vue et que les Tsiganes participent à la tendance qui voit une augmentation de la délinquance et de la violence dans l'ensemble de la population. Selon Philippe Pichon, capitaine de police (voir la bibliographie ci-dessous), la délinquance tsigane s'inscrit dans une criminalité « de voie publique, caractérisée par des petits trafics en tout genre et des vols, souvent destinée à fournir au groupe une véritable économie de subsistance ». Jacqueline Charlemagne, du laboratoire de sociologie juridique du CNRS, souligne que, lors de leurs passages, de nombreux méfaits leur sont attribués sans preuve, phénomène bien connu de la police et des élus. De plus, des groupes itinérants de malfaiteurs sont systématiquement assimilés aux gens du voyage. A cet égard, il faut se garder d'attribuer intégralement les données de la Cellule interministérielle de liaison sur la délinquance itinérante (Cildi) aux gens du voyage.

Une partie de l'immigration rom de Roumanie et de l'ex-Yougoslavie alimente des réseaux de vols et de mendicité qui sont ensuite attribués aux Tsiganes de France. Ce qui explique que des associations tsiganes françaises s'impliquent dans le traitement de ce problème dans les pays d'origine. Une étude de la sociologue Renée Zauberman a montré qu'il existe un « Manouche du gendarme ». Autrement dit, lorsque l'action est violente, avec usage d'une voiture puissante et luxueuse, les gendarmes ont tendance à soupçonner les Tsiganes, même sans preuve directe. Comme le résume un gendarme : « On a été mis dans l'espace public pour surveiller ce qui bouge, donc le Manouche est notre ennemi. » Sans nier

la réalité de la délinquance et de la criminalité, il convient donc d'être prudent face à certains récits.

Martine Kis

#### A lire

Henriette Asséo : Les Tsiganes, une destinée européenne (Découvertes Gallimard).

Jean-Pierre Liégeois : Tsiganes (Maspéro).

Philippe Pichon : Voyage en Tsiganie. Enquête chez les nomades. en France (Editions de Paris, Max Chaleil).

Alain Reyniers : Tsiganes, heureux si tu es libre ! (Éditions Unesco, mémoire des peuples).

## Habitat des gens du voyage Tenir compte des modes de vie

Au-delà de la stricte application de la loi Besson, seule une approche globale des besoins en habitat permettrait de sortir des tensions actuelles. Les aires d'accueil ne tiennent pas compte du mode de vie réel des « gens du voyage » et se révèlent souvent inadaptées.

« En se focalisant sur la question des aires d'accueil, on oublie les alternatives de mode de vie des Tsiganes », indique Emmanuel Aubin, maître de conférence en droit public à l'université de Poitiers. « Une même famille connaît l'itinérance, une semi-sédentarisation et les grands rassemblements », poursuit-il. Or, la focalisation sur le problème de l'application de la loi Besson gomme la complexité de la question. La dénomination officielle de « gens du voyage » peut d'ailleurs faire croire que la population en question voyage réellement en permanence. Or, ceci est une erreur de perspective. « La loi Besson passe à côté des solutions intermédiaires et ne propose pas de condition de fixation. Ce qui n'est pas synonyme de sédentarisation ! », précise José Brun, géographe chargé d'études à Tsigane Habitat, lui-même sinto.

Une partie importante des mouvements constatés découle de la mauvaise adaptation de l'habitat. Chacun connaît les difficultés de mise en œuvre de la loi Besson : un tiers des départements seulement sont pourvus d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage, dont certains de qualité médiocre (voir le Courrier des maires, mai 2002). Alors que les besoins sont estimés à 30 000 emplacements, les aires d'accueil n'en offrent que 10 000, dont certaines si mal situées et conçues qu'elles sont perçues comme des lieux d'assignation. De cette situation découle en partie le stationnement illégal, source d'innombrables conflits avec les collectivités et les habitants. La réponse évidente est donc la réalisation des aires d'accueil capables de répondre à cette demande. Pourtant, que de déboires ont connu un certain nombre d'élus de bonne volonté ! Aires saccagées, « envahies » lors de grands rassemblements. Certains ont choisi de baisser les bras, peu désireux d'affronter l'hostilité de leurs concitoyens. D'autres ont malgré tout tenté de tirer les leçons de ces échecs pour infléchir leurs interventions.

#### La bonne échelle

« En 1989, j'ai réalisé une première aire d'accueil, raconte l'architecte Luc Monin. Aujourd'hui, elle est toujours en bon état. Ce n'est pas un cas unique. » Pour obtenir ce résultat, six mois de discussions avec les gens du voyage ont été nécessaires, avec le soutien du maire et du préfet. De même que la concertation s'impose aujourd'hui avant toute réalisation d'urbanisme, la création d'une aire doit prendre en compte les attentes de la population concernée dont les circuits de déplacement sont répétitifs.

Les erreurs à éviter sont aujourd'hui bien connues. Les sites à l'écart des villes sont à proscrire : ils ne permettent pas la scolarisation, l'accès aux services, l'intégration sociale et sont vécus comme une relégation. On voit encore des aires ouvertes dans des lits de rivière ou sur d'anciennes décharges non traitées. Ces sites, illégaux, reçoivent pourtant parfois autorisation et financement. Pour les Tsiganes, il ne s'agit que d'aires



alibi», qui permettent de les expulser plus facilement. On ne s'étonnera pas qu'ils ne témoignent pas d'un grand respect pour un équipement qui, selon eux, ne les respecte pas non plus. A noter cependant qu'une ordonnance de référé du TGI de Montauban (mai 2002) souligne que «les aires d'accueil ont vocation d'habitat et doivent donc répondre à l'objectif à valeur constitutionnel de droit au logement décent». En d'autres termes, on ne peut interdire le stationnement illégal si les aires d'accueil ne répondent pas à des exigences qualitatives et quantitatives.

Enfin, l'ouverture d'aires d'accueil trop grandes pose de fortes difficultés. Elles sont justifiées par le souci de faciliter la gestion en regroupant un plus grand nombre de familles. «Erreur! s'exclame José Brun. On se retrouve dans la situation des grands ensembles qui concentrent trop de population. Sur de grandes aires, on oblige des populations très différentes à cohabiter. Et ces structures, qui ignorent la diversité des communautés, deviennent ingérables. La gestion est fondamentale, comme elle l'est pour tout équipement public ou collectif», rappelle José Brun.

Quelle est alors la bonne échelle? «Le maximum est de quinze à vingt emplacements», estime ce dernier. En tenant compte du fait qu'un emplacement correspond à deux places de caravanes, il faut prévoir au minimum 150 m<sup>2</sup> par emplacement. En effet, un ménage moyen possède aujourd'hui une grande caravane et une autre, plus petite, à usage de cuisine et de chambre pour un adolescent. Pour Luc Monin, l'échelle doit être encore réduite: «Dix à quinze emplacements suffisent. Au-delà, la gestion est compliquée et l'autorégulation par le voisinage ne se fait plus.» Solution proposée par Emmanuel Aubin: créer une aire d'accueil structurante et de petites aires satellites à proximité, moins équipées, pour des familles identifiées.

Les aires d'accueil permettent de répondre aux besoins du voyage. Elles sont parfois détournées et transformées en lieu de fixation, souvent avec l'approbation tacite de la collectivité qui, lorsque tout se passe bien, évite ainsi le passage de groupes étrangers. Le problème étant que ces aires, financées avec les fonds correspondant, deviennent de fait des terrains familiaux. Et l'on se retrouve de nouveau avec une demande d'accueil non satisfaite...

### **Aires de grand passage: ne pas les oublier!**

Les aires d'accueil ne répondent pas à tous les types de stationnement, dont les grands rassemblements. La loi prévoit la désignation de quelques grands sites dans les schémas. Une démarche indispensable pour éviter les conflits récurrents avec les collectivités qui n'acceptent pas la politique du fait accompli. Mais il ne faut pas oublier de créer, en amont, des aires de grand passage, sommairement aménagées pour une trentaine de caravanes, situées sur les trajets des rassemblements. Faute de quoi, les caravanes envahissent les aires d'accueil ou stationnent illégalement. La jurisprudence contraint par ailleurs chaque maire à désigner un terrain de passage pour une dizaine de caravanes, quelles que soient la taille de la commune et la fréquentation par les gens du voyage, où la durée de stationnement autorisé ne peut être inférieure à 48 heures, ni supérieure à 15 jours. En cas de contentieux, le juge administratif vérifie l'existence d'un tel site.

### **Habitat adapté et terrains familiaux**

On l'a vu, la création d'aires d'accueil ne peut suffire puisqu'elle ne tient pas compte du mode de vie des Tsiganes, qui alternent voyages et temps d'arrêt plus ou moins longs, auxquels les trois mois de présence autorisés sur une aire ne répondent que très imparfaitement. Les spécialistes soulignent donc l'importance d'intégrer dans la réflexion l'offre en habitat adapté.

De quoi s'agit-il? D'une construction très simple, pour une famille, avec un terrain permettant de stationner une caravane et d'en accueillir une ou deux autres. On voit immédiatement l'avantage de cette solution: elle donne un point d'ancrage à une famille sur un territoire où elle a ses circuits économiques et elle permet d'accueillir les autres membres de la famille en déplacement. Une façon de respecter un mode de vie spécifique tout en allégeant la pression sur les aires d'accueil.

«La logique de l'habitat adapté permet de mobiliser les instruments de la politique sociale qui fait passer l'habitant au premier plan», précise Emmanuel Aubin. Encore faut-il que les DDE comprennent le projet. Dans certains départements, elles refusent de déroger aux normes du logement donnant droit à des prêts à l'accession liés à l'insertion ou au financement du locatif social. Or, dans bien des cas, la construction nécessaire peut n'être qu'une pièce à vivre où la famille se réunit le soir, selon José Brun. Ce qui, de fait, ne correspond pas à la définition du logement décent.

Les terrains familiaux (voir l'exemple de Poitiers, page précédente), qui répondent aussi à une demande importante, passent à travers les mailles de la réglementation. Trop petits, ils n'ouvrent pas droit, en principe, au financement des aires d'accueil. Sauf bonne volonté des DDE. Pas de droit au prêt à taux zéro non plus: la caravane n'est pas un logement. Dans tous ces cas de figures, les procédures et négociations peuvent être si longues que les familles évoluent et le projet initial est à revoir... Une solution serait de considérer la caravane comme un logement donnant droit à des aides, ce que les textes n'ont pas prévu. Pourtant, elle bénéficie de l'inviolabilité, comme tout habitat privé... «Un autre problème est l'assimilation faite systématiquement entre gens du voyage et population défavorisée, explique Emmanuel Aubin. Tous ne sont pas exclus, tous sont pourtant condamnés à entrer dans une logique exclusive de logement social.»

Il est à craindre que le débat actuel sur la sécurité ne marginalise encore davantage la communauté tsigane. Le projet de loi qui prévoit la saisie du véhicule en cas de stationnement illégal fait fi de toute considération culturelle: une famille entière, interdite de déplacement, est alors privée de ressources économiques, avec toutes les conséquences qui en découlent. C'est pourquoi un collectif, constitué le 24 septembre dernier par onze associations tsiganes ou proches d'eux, réclame la sécurité pour la liberté du voyage, l'habitat, les activités économiques, la scolarisation des enfants et leur santé, «en un mot sécurité pour leur existence dans tout ce qui exprime leur identité». Une demande formulée dans une lettre ouverte aux parlementaires.

M. K.

### **A lire**

•«L'habitat saisi par le droit. Les virtualités de la loi Besson du 5 juillet 2000». Études Tsiganes, volume XV, deuxième semestre 2001.

### **Poitiers: une chaîne complète de l'habitat**

Poitiers (83500 hab., Vienne), avec la communauté d'agglomération, s'efforce de disposer de la chaîne complète d'habitat depuis la maison jusqu'à l'aire de passage. La fermeture d'une aire trop grande, sans gestion ni accompagnement social, amorce la nouvelle politique de la communauté d'agglomération. En 1992, une aire de 24 emplacements, pour autant de familles, est ouverte. Elle fonctionne correctement depuis, malgré un incident non élucidé par la police. Deux aires de passage proposent chacune une dizaine d'emplacements. «Nous avons aussi une petite aire familiale de quatre emplacements sur 2000 m<sup>2</sup>, explique le maire, Jacques Santrot. Les familles ne partent que quelques mois pour pouvoir scolariser leurs enfants. Il faudrait plusieurs terrains de ce type, les familles les demandent.» En 2000, la communauté, estimant disposer de suffisamment de places, décide d'interdire le stationnement illégal. Elle réalise alors que l'une des aires de passage est bien investie et appréciée des familles. Celle-ci est donc en cours de transformation en aire d'accueil pour onze places. Bien située par rapport à l'hôpital, elle peut accueillir la famille d'une personne hospitalisée. Quant aux parents les plus proches, l'hôpital est équipé pour les accueillir avec leur caravane, au même titre qu'une maison des familles héberge les parents sédentaires.

«Nous n'avons plus besoin aujourd'hui d'aire d'accueil mais d'habitat adapté et de terrains familiaux, souligne Mireille Carnéado, chargée du suivi du secteur des gens du voyage. Les besoins de sédentarisation sont importants. Nous avons une trentaine de

familles installées sur un terrain agricole non constructible. Elles ne posent aucun problème mais nous sommes fermes sur les extensions. Un groupe de travail des élus des communes de l'agglomération essaye de trouver du foncier ailleurs pour répondre à cette demande.» L'habitat adapté est inscrit dans le plan local de l'habitat et dispose d'un financement PLA. Par contre, la réglementation ne reconnaît pas les terrains familiaux, dont le financement dépend de la bonne volonté des services de l'État. «Nous avons obtenu une fois un financement aire d'accueil. Mais nous risquons toujours un refus au niveau du ministère, craint Mme Carnéado. Il est dommage que la caravane n'ouvre pas droit à l'allocation logement.»

### Contact

Mairie de Poitiers: 0549523535

### Thenay: des maisons pour les « voyageurs »

Les familles de « voyageurs » font partie de l'histoire de Thenay (1000 hab., Indre-et-Loire) depuis longtemps. « Nous en sommes à la troisième génération », précise le maire, Raymond Vareillaud. Une centaine d'entre eux sont rattachés à la commune. Certaines familles possèdent des terrains et souhaitent que leurs enfants puissent également s'installer sur la commune. Le maire profite donc d'un remembrement pour créer une réserve foncière dans la continuité des terrains des parents. « Les voyageurs, comme ils aiment que nous les appelions, sont de plus en plus sédentaires. Ils ne partent plus que quelques semaines ou quelques mois pour la cueillette et les vendanges. Certains ont des emplois, en pharmacie, dans le bâtiment », souligne le maire. L'expérience a appris à ce maire à travailler dans le détail: « Dès mon élection en 1983 j'ai réalisé un terrain d'accueil. Il a été très vite saccagé. Pourquoi? Il obligeait des forains à cohabiter avec des Manouches. J'ai donc décidé de les associer aux décisions plutôt que de les réprimander. Il arrive encore qu'on se moque de moi! » Avec les services sociaux, six familles sont sélectionnées pour la nouvelle opération. Trois d'entre elles ne vivent que des prestations sociales, les trois autres y associent des emplois indépendants ou salariés. Le projet prend forme: six maisons de

plain-pied d'un plan très simple, chauffées par un poêle à bois central, sur des parcelles de 1300 m<sup>2</sup> à 1800 m<sup>2</sup> assez grandes pour accueillir une ou deux caravanes de parents. « On me conseillait une location. J'ai voulu de l'accession: j'ai remarqué qu'ils prennent soin de ce qui leur appartient », souligne le maire qui, pour la réalisation, se tourne vers la SA HLM 2036. Celle-ci se lance dans une procédure inhabituelle pour elle: la création, avec le Crédit immobilier et des associations, d'une SCI d'attribution qui pourra emprunter plus facilement que les familles elles-mêmes. « Les 370000 euros d'emprunt ont été répartis au prorata de la surface du logement et du terrain », explique Patrick Poupet, monteur d'opération à la SA HLM 2036. Les parts de la SCI sont ensuite cédées aux accédants qui deviennent associés de la SCI, laquelle ne sera dissoute que lorsque l'emprunt sera totalement remboursé. En attendant, la SA HLM assure la gestion de l'ensemble immobilier. Aucun apport personnel n'est exigé de la part des ménages qui obtiennent un prêt au taux constant de 3,20 % sur 20 ans de la part de la SCI et dont le remboursement est en partie couvert par l'allocation logement accession. De son côté, la commune cède le foncier à prix coûtant à la SCI et garde à sa charge viabilisation et voirie. Les familles ont été associées à la définition des plans et ont réalisé elles-mêmes les aménagements extérieurs. Le coût moyen d'une opération est d'environ 61000 euros. « C'est une opération exceptionnelle, qui a bénéficié de la solidarité de tous. Du maire et de la commune ainsi que des entreprises », insiste M. Poupet. « Sans la SA HLM, nous n'aurions rien pu faire », ajoute le maire. Et les habitants de Thenay? « J'ai été malmené aux dernières élections, reconnaît M. Vareillaud. Mais un élu est là pour ça. Aujourd'hui, les plus opposés aux Manouches disent que « les nôtres » sont bien. Il n'y a pas de problèmes avec eux. Ils sont adroits et intelligents, les femmes sont impeccables, les enfants sont tous en parfaite santé et ne posent aucun problème à l'école. Simplement, plus on les rejette, plus on a de problèmes. Les autres maires commencent à le comprendre. »

### Contacts

Mairie de Thenay: 0254470227

Patrick Poupet, SA HLM 2036: 0254081593.



# DOCUMENT N° 4: « Les communes et l'accueil des gens du voyage »

extrait de « La Gazette des communes » - 4 septembre 2000

« Les communes et l'accueil des gens du voyage. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage », « La Gazette des communes » - 4 septembre 2000

La loi du 5 juillet 2000<sup>(1)</sup> réforme (et renforce) l'accueil des gens du voyage. Plus particulièrement, elle y adapte les pouvoirs de police du maire ainsi que le droit de l'urbanisme. Notons par exemple :

- l'élaboration des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage ;
- la possibilité préfectorale d'acquiescer les terrains et de les aménager au nom et pour le compte des communes n'ayant pas rempli leurs obligations dans les deux ans suivant la publication du schéma départemental ;
- les pouvoirs de police du maire quant aux interdictions de stationnement en dehors des aires prévues (intervention possible du TGI).

L'ensemble de ces dispositions, comme un petit aperçu de leur historique législatif (ancienne loi Besson) et parlementaire, nous est présenté par Franck Zentner, chargé de cours de droit public à la faculté de droit de Reims. « La Gazette » a publié le texte officiel de cette loi dans son n° 31 du 14 août, p. 86.

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

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

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

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

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

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

Quelques chiffres suffisent à résumer la situation : seuls 32 départements disposent d'un schéma approuvé conjointement par le préfet et

le président du conseil général et 15 d'un schéma approuvé par le préfet seul ; moins d'un quart des 1739 communes concernées a réalisé des aires d'accueil ; 10 000 places sont aujourd'hui disponibles alors que l'on évalue les besoins à 30 000 places environ.

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

Après discussion pendant près d'un an<sup>(15)</sup> et adoptée définitivement en application de l'article 45 alinéa 4 de la Constitution par l'Assemblée nationale, la loi du 5 juillet 2000 vise à « définir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, le souci également légitime des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés<sup>(16)</sup> ». Relativement court – 11 articles – mais riche de nouveautés, ce texte confère aux collectivités locales des responsabilités importantes en matière d'accueil des gens du voyage (I). En contrepartie de ces obligations, les communes disposent de moyens juridiques renforcés pour lutter contre les stationnements illicites (II).

## I/ LES RESPONSABILITÉS DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

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

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

Il résulte de l'arrêt Ville de Lille c/ Ackerman du Conseil d'État en date du 2 décembre 1983<sup>(19)</sup> qu'« en limitant à 48 heures, sans possibilité de prolongation, autres que pour des raisons de santé exceptionnelles, le sta-

tionnement de ceux-ci sur le territoire de la commune et en l'interdisant hors des emplacements fixés par les arrêtés contestés qui ne permettent l'accès que d'un très petit nombre de véhicules et sont dépourvus des aménagements indispensables, notamment sur le plan sanitaire, le maire de Lille a excédé ses pouvoirs...».

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

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

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

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

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

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

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

Le deuxième alinéa de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 dispose que « toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet ». En vertu de l'article 10 II de la loi du 5 juillet 2000 cet alinéa reste en vigueur « dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé dans les conditions définies à l'article 1<sup>er</sup> ».

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

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

Les difficultés rencontrées dans la mise en application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 ne sont pas étrangères au renforcement des obligations pesant sur les communes.

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

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

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

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

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

La loi<sup>(38)</sup> privilégie une approche décentralisée en favorisant, « au vu d'une évaluation préalable<sup>(39)</sup> des besoins de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques », la création de schémas départementaux<sup>(40)</sup> d'accueil des gens du voyage. Ce schéma prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où elles doivent être réalisées. Y figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants<sup>(41)</sup>. La présence de ces communes tient à la volonté du législateur et du gouvernement d'avoir la garantie, lorsqu'une

solution intercommunale n'aura pu être esquissée, qu'elles contribueront à l'accueil des nomades.

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

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

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

La procédure d'élaboration<sup>(43)</sup> du schéma fait intervenir conjointement le préfet de département et le président du conseil général. Préalablement à son approbation – également conjointe – qui doit intervenir dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi, le schéma doit recevoir les avis<sup>(44)</sup> des communes concernées et d'une commission consultative<sup>(45)</sup>. Passé ce délai, il est approuvé seul par le représentant de l'État. Une telle mesure<sup>(46)</sup> – dissuasive – devrait être en mesure de permettre une publication rapide de ces documents à caractère normatif<sup>(47)</sup>. Les schémas adoptés avant l'entrée en application de la présente loi devront faire l'objet d'un nouvel examen dans les conditions et délai précédemment cités.

En vue d'assurer une cohérence régionale, il est prévu que le préfet de région coordonne au travers d'une commission constituée des préfets de département, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, les travaux d'élaboration des schémas départementaux<sup>(48)</sup>. Si l'on désire dépasser ce cadre et privilégier une coordination interdépartementale avec les documents des départements limitrophes mais appartenant à des régions différentes<sup>(49)</sup>, il appartiendra aux conseils généraux de développer sur le fondement des articles L 5411-1 et L 5411-2 un partenariat.

Dans un délai de deux ans<sup>(50)</sup> suivant la publication du schéma, les communes<sup>(51)</sup> qui y figurent sont tenues de participer à sa mise en œuvre en créant, aménageant et entretenant une ou plusieurs aires d'accueil. A défaut d'un transfert de compétence à un EPCI<sup>(52)</sup>, elles peuvent contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil, dans le cadre de conventions intercommunales. La gestion d'une aire d'accueil peut relever directement de la commune ou de l'EPCI ou être confiée par convention à une personne morale de droit public ou de droit privé. Toutes ces dépenses<sup>(53)</sup> sont obligatoires et peuvent, en conséquence, être inscrites d'office au budget de la commune ou de l'EPCI selon la procédure de l'article L 1612-15 du CGCT.

Grande nouveauté de cette loi, la possibilité pour le préfet, après mise en demeure restée sans effet<sup>(54)</sup>, de se substituer à la commune ou à l'EPCI qui n'a pas rempli les obligations que lui impose le schéma, en acquérant les terrains nécessaires, en réalisant les travaux d'aménagement et en gérant les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI défaillant<sup>(55)</sup>.

Le préfet détient ici un large pouvoir d'appréciation qu'il utilisera en fonction des circonstances locales et des difficultés rencontrées par les

communes ou leurs groupements dans la mise en œuvre du schéma.

Afin d'aider les collectivités concernées à assumer ces nouvelles responsabilités, sont dorénavant prévues<sup>(56)</sup> des aides à l'investissement<sup>(57)</sup> et au fonctionnement<sup>(58)</sup>. Ainsi, la participation des communes à l'investissement passe de 65 % à 30 %, l'État prenant en charge – dans la limite d'un plafond<sup>(59)</sup> fixé par décret – 70 % des dépenses engagées dans le délai de deux ans imposé, les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires prévues<sup>(60)</sup>. Afin de favoriser la création de terrains d'accueil et de passage, cette mesure est applicable depuis la réunion du comité interministériel des villes du 2 septembre 1999<sup>(61)</sup>.

Ce dispositif qui repose sur le volontariat n'est, par contre, pas applicable aux communes ou à leurs groupements qui devraient connaître le pouvoir de substitution du préfet<sup>(62)</sup>. La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent également accorder des subventions complémentaires.

En fonction de ces différentes subventions, l'opération peut in fine, dans le meilleur des cas, se résumer pour une commune à la fourniture du terrain.

S'agissant des dépenses de fonctionnement induites de la gestion de ces aires par les communes et les EPCI<sup>(63)</sup>, l'État en prend en charge une partie sous la forme d'une aide forfaitaire<sup>(64)</sup>. Par conventions, le département peut être amené à contribuer aux dépenses de fonctionnement<sup>(65)</sup> des aires d'accueil prévues au schéma.

Enfin, l'article 7<sup>(66)</sup> de la loi prévoit de majorer la population prise en compte dans le calcul de la DGF d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil<sup>(67)</sup>. Par un mécanisme quelque peu complexe, cette majoration de population est portée à deux habitants<sup>(68)</sup> pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine<sup>(69)</sup> ou à la fraction bourgs centre de la dotation de solidarité rurale<sup>(70)</sup>.

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

---

## II/ LES MOYENS JURIDIQUES À LA DISPOSITION DES COMMUNES

---

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

Afin de réglementer les conditions de stationnement et de séjour des gens du voyage sur sa commune, le maire dispose, sous le contrôle du représentant de l'État, de ses pouvoirs de police (A). Le Code de l'urbanisme lui accorde également en matière de camping et de caravanning quelques possibilités d'actions (B). La loi du 5 juillet 2000 vient accentuer ses pouvoirs afin de lutter contre les occupations illégales en instaurant une procédure d'expulsion accélérée (C).

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

La police administrative qui se définit comme « une forme d'action de l'administration qui consiste à réglementer l'activité des particuliers<sup>(72)</sup> » a pour but d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

En vertu des pouvoirs qu'il tire des articles L 2212-2, 2° et 3° et L 2213-2, 2° du CGCT, le maire dispose de la capacité de réglementer les conditions de stationnement et de séjour des gens du voyage<sup>(73)</sup>. Ce sont, rappelons-le, des pouvoirs propres<sup>(74)</sup> qu'il exerce au nom de la commune<sup>(75)</sup> et sans intervention du conseil municipal<sup>(76)</sup>.

Son inaction à faire usage de ses pouvoirs de police peut constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la commune<sup>(77)</sup>. En cas de carence du maire et après mise en demeure restée sans résultat<sup>(78)</sup>, le préfet peut alors faire usage de son pouvoir de substitution afin d'assurer le maintien du bon ordre<sup>(79)</sup>. D'autre part, en vertu de l'article L 2215-1, 2° du CGCT, le représentant de l'État peut par arrêté motivé et sans mise en demeure exercer dans deux ou plusieurs communes ses pouvoirs de police en cas d'atteinte à la tranquillité ou au bon ordre. Signalons par ailleurs que dans les communes où la police est étatisée<sup>(80)</sup>, et sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage, le pouvoir de répression des atteintes à la tranquillité publique appartient au préfet<sup>(81)</sup>. En outre, lorsque de grands rassemblements se produisent occasionnellement, le préfet a la charge du bon ordre<sup>(82)</sup>. Ajoutons enfin que dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le préfet dispose des pouvoirs de police de la voie publique sur les routes à grande circulation.

Les mesures de police pouvant être ainsi prises ne doivent toutefois pas aboutir à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant une durée minimale qui leur est nécessaire<sup>(83)</sup>. Sous peine de censure par le juge administratif, l'autorité de police ne peut donc prendre un arrêté d'interdiction générale et absolue du stationnement des gens du voyage<sup>(84)</sup>. Cependant, en fonction des circonstances locales (taille de la commune, existence d'un terrain d'accueil par exemple) le maire peut limiter la durée du stationnement sur le terrain de passage ainsi que sur le territoire communal et prononcer une limitation inférieure à 48 heures en cas de trouble grave à l'ordre public.

Il résulte de l'article 9 de la nouvelle loi qu'à partir du moment où une commune a, conformément à l'article 2 de la loi, mis à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues<sup>(85)</sup>, le maire ou, pour Paris, le préfet de police<sup>(86)</sup>, peut, par arrêté interdire en dehors des aires aménagées le stationnement des résidences mobiles sur le reste du territoire communal. Les communes non inscrites au schéma mais dotées d'une aire d'accueil ainsi que celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'un tel site, bénéficieraient également de cette faculté.

Sur le plan répressif, l'inobservation des arrêtés de police en matière de stationnement des caravanes entraîne une contravention de première classe prévue par l'article R 610-5 du CP et une amende de 75 F, ce qui se révèle finalement peu dissuasif.

## B) Les dispositions du Code de l'urbanisme relatives au caravanage

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

Parallèlement à ses pouvoirs de police, le maire dispose de certains articles du Code de l'urbanisme<sup>(88)</sup> lui permettant de réglementer le caravanage<sup>(89)</sup>. Ainsi, l'article R 443-4 du Code de l'urbanisme prévoit que « tout stationnement pendant plus de trois mois par an consécutifs ou non d'une caravane est subordonné à l'obtention par le propriétaire du terrain sur lequel elle est installée (...) d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente ». Pour les caravanes qui constituent un habitat permanent, l'autorisation<sup>(90)</sup>, délivrée par le maire ou le préfet selon que la commune est dotée d'un POS approuvé, n'est exigée que si le stationnement est continu.

S'agissant d'un terrain qui comporte plus de six caravanes stationnant de façon individuelle, le propriétaire du terrain ou la personne qui en a la jouissance, doit avoir obtenu l'autorisation de l'aménagement conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme<sup>(91)</sup>.

Le camping et le stationnement peuvent être interdits en dehors des

terrains aménagés, après avis de la commission départementale d'action touristique, par arrêté du maire ou du préfet pour les communes sans POS approuvé.

L'interdiction n'est alors possible que dans les cas énumérés par l'article R 443-10 du Code de l'urbanisme, à savoir, par exemple, l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques, l'atteinte aux paysages naturels et urbains, l'atteinte à la conservation des milieux naturels, de la faune ou de la flore, etc.

Rappelons enfin que le camping et le stationnement des caravanes dans des zones telles que les rivages de la mer, les sites classés, les zones de protection du patrimoine architectural ou urbain ou des monuments naturels sont interdits<sup>(92)</sup>.

Le non-respect des règles d'urbanisme est pénalement sanctionné. Ainsi selon l'article L 480-4 du Code de l'urbanisme, l'utilisation des sols en méconnaissance de la réglementation entraîne une amende comprise entre 8 000 francs et 2 millions de francs. En cas de récidive, un emprisonnement de un à six mois peut être prononcé.

L'article 8 de la loi insère dans le Code de l'urbanisme plusieurs dispositions de nature à assurer la prise en compte de l'accueil des gens du voyage.

La loi du 5 juillet 2000 complète ainsi l'article L 121-10 en prévoyant que, dorénavant, les documents d'urbanisme – qu'il s'agisse de schémas directeurs, de schémas de secteur ou de POS<sup>(93)</sup> – doivent répondre à la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat des gens du voyage.

Jusqu'à présent, aucune disposition de la sorte ne figurait dans le Code de l'urbanisme et seules quelques circulaires<sup>(94)</sup> étaient venues préciser que le POS devait, de préférence, organiser l'accueil des gens du voyage. La jurisprudence du Conseil d'État n'était également pas très claire sur la question. En effet, alors qu'un arrêt du Conseil d'État en date du 25 mars 1988<sup>(95)</sup> avait favorisé la création d'aires d'accueil en considérant qu'un emplacement réservé pouvait être prévu dans le POS, il résultait d'un arrêt du 12 décembre 1997<sup>(96)</sup> que « si l'obligation qui résulte des dispositions de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 (...) doit conduire le maire d'une commune de plus de 5 000 habitants, le cas échéant en accord avec les maires des communes concernées, à prendre les mesures appropriées pour réserver des terrains aménagés destinés aux gens du voyage, de telles dispositions, qui n'ont pas le caractère de dispositions d'une loi d'aménagement et d'urbanisme, au sens de l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme, n'impliquent pas que les POS doivent nécessairement prévoir lors de leur élaboration, de leur modification ou de leur révision, des terrains réservés aux fins susmentionnées ». La loi apporte ainsi des précisions importantes.

Afin de favoriser l'aménagement d'aires d'accueil hors des espaces urbanisés, l'article L 111-1-2 du Code de l'urbanisme qui pose le principe général de constructibilité limitée du sol en dehors d'un document local de planification urbaine autorise désormais en l'absence de POS opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, en dehors des parties urbanisées de la commune, les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage.

Dans le souci de répondre à des besoins de sédentarisation croissants, il est par ailleurs inséré un article L 443-3 qui vise à aligner les règles d'autorisation d'aménagement de terrains familiaux sur lesquels les caravanes pourront stationner durablement avec celles définies pour les terrains de camping. L'autorisation d'aménagement ne sera délivrée que pour l'aménagement dans des zones constructibles de terrains bâtis ou non bâtis en vue de l'installation de « caravanes » constituant « l'habitat permanent » de leurs utilisateurs.

Il est intéressant ici de souligner qu'il n'est plus fait expressément référence à la notion de « résidence mobile ». Cela signifie-il que ces dispositions ne sont donc pas uniquement applicables aux gens du voyage ?

En raison des problèmes liés à la verbalisation et au paiement des amendes, la répression s'avère insuffisante. Aussi existe-t-il des procé-



dures judiciaires pour prononcer l'expulsion des gens du voyage<sup>(97)</sup>. Mais elles s'avèrent lourdes à mettre en œuvre et s'accompagnent de délais souvent incompatibles avec l'urgence de la situation<sup>(98)</sup>. Prenant acte de ces difficultés, la loi du 5 juillet 2000 renforce les pouvoirs du maire en matière d'expulsion des gens du voyage pour les communes ayant satisfait à leurs obligations.

## C) Un accroissement des pouvoirs du maire en matière d'expulsion des gens du voyage

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

Dans un souci d'une bonne administration de la justice<sup>(99)</sup>, l'Assemblée nationale a souhaité<sup>(100)</sup> simplifier les voies de recours ouvertes aux maires en matière d'expulsion des gens du voyage en unifiant le contentieux au profit du seul juge civil, y compris pour les occupations sans titre du domaine public.

Il ressort ainsi de l'article 9 de la loi qu'à partir du moment où les communes ont satisfait à leurs obligations en application de l'article 2 de la loi, ou qu'elles ont réalisé une aire d'accueil sans y être obligées, leurs maires peuvent mettre en œuvre des procédures rapides en vue d'obtenir l'expulsion des gens du voyage<sup>(101)</sup>.

Dès lors que le maire a pris un arrêté interdisant le stationnement en dehors des aires prévues à cet effet, il peut, en cas de violation de cette mesure de police, par voie d'assignation délivrée aux occupants<sup>(102)</sup> saisir le président du TGI aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée. L'autorité administrative ne peut en effet assurer directement l'application de sa décision par la force publique en dehors d'une décision de justice le prescrivant ou si l'urgence<sup>(103)</sup> et la gravité du danger constaté le rendaient absolument indispensable<sup>(104)</sup> ou encore si la loi le prévoit expressément<sup>(105)</sup>.

En dehors de ces circonstances, le recours à l'exécution forcée de surcroît à l'égard d'une caravane qui fait l'objet d'une protection juridique<sup>(106)</sup> particulière et dont la violation<sup>(107)</sup> peut être considérée comme une voie de fait si les éléments constitutifs de cette notion sont réunis<sup>(108)</sup>, serait irrégulier et susceptible d'engager la responsabilité administrative.

Il ne semble pas inopportun d'évoquer ces quelques principes au regard des mesures que le Sénat avait adoptées en première lecture. En effet, en ce qui concerne par exemple le stationnement sur le domaine public de l'État<sup>(109)</sup>, les sénateurs entendaient conférer au préfet, au mépris des règles précédemment rappelées, un pouvoir de prononcer sans jugement l'expulsion des gens du voyage occupant sans titre le domaine public relevant de l'État.

Il avait été prévu, en outre, que le maire puisse demander au préfet d'expulser les gens du voyage et qu'en l'absence de réponse du représentant de l'État ou en cas de demande d'expulsion illégale, la responsabilité civile ou pénale du maire ne pourrait être recherchée et serait automatiquement transférée au seul représentant de l'État alors même qu'il n'aurait commis aucune faute personnelle. En pareille hypothèse, la responsabilité du maire ayant commis une voie de fait n'aurait donc pu être recherchée, sous le prétexte qu'il aurait simplement enjoint au préfet de procéder à une expulsion en dehors de toute procédure juridictionnelle.

Ces dispositions qui trouvent leur raison d'être dans la volonté légitime du Sénat d'accroître les pouvoirs des maires et de leur apporter des solutions aux difficultés liées à l'expulsion des gens du voyage, il va de soi, n'ont pas été reprises par les députés<sup>(110)</sup>.

Si le terrain appartient à un propriétaire privé, le maire ne peut agir que si le stationnement porte atteinte aux principes de salubrité, de sécurité, de tranquillité publiques<sup>(111)</sup>. Il n'est, dans ce cas, plus nécessaire de recourir à une mise en demeure du propriétaire ou d'avoir obtenu son accord exprès.

Le juge peut prescrire aux occupants, sous astreinte<sup>(112)</sup>, de rejoindre l'aire d'accueil aménagée, à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction, l'objectif étant d'éviter la répétition des stationnements sauvages et donc des procédures. Il statue en la forme des référés et sa décision est exécutoire à titre provisoire<sup>(113)</sup>. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'expulsion aura lieu au seul vu de la minute, procédure<sup>(114)</sup> qui évite la notification à l'intéressé et la rend applicable plus rapidement. Il peut également faire application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du NCPC qui prévoit une procédure dite d'heure à heure garantissant la célérité de la procédure<sup>(115)</sup>.

Cette procédure qui est susceptible de permettre la délivrance d'une ordonnance de référé le jour même de la demande est également applicable, sur proposition du Sénat<sup>(116)</sup>, lorsque l'occupation d'un terrain privé destiné à un usage économique « est de nature à entraver ladite activité<sup>(117)</sup> ». Dans ce cas, la saisine du président du TGI revient au propriétaire ou au titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain<sup>(118)</sup>.

Préalablement à l'introduction d'une telle action, on ne peut que conseiller aux maires, dans un souci de gain de temps, de vérifier qu'ils ont rempli les obligations nécessaires pour bénéficier de cette procédure et qualifié correctement les individus et les véhicules en cause. En effet, s'il s'avère que les véhicules stationnant irrégulièrement sur le domaine public ne sont pas des résidences mobiles au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, le juge judiciaire ne pourra que se déclarer incompétent. L'occupation illicite du domaine public devra alors être recherchée devant le juge administratif.

Il est important, par ailleurs, de souligner qu'une commune qui mettrait à disposition un terrain aménagé sommairement, non satisfaisant eu égard aux règles basiques d'hygiène et de confort, ou qui, plus simplement, ne remplirait pas ses obligations ne pourra pas bénéficier de cette procédure d'expulsion rapide. Elle devra dès lors se résoudre à appliquer les règles générales de répartition de compétences entre les ordres de juridiction en la matière, c'est-à-dire saisir le tribunal de grande instance si le terrain constitue une dépendance du domaine privé d'une collectivité publique; saisir le tribunal de police s'il est situé sur le domaine public routier<sup>(119)</sup> ou bien le juge administratif s'il s'agit de prononcer l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public non routier comme un stade municipal<sup>(120)</sup>. En cas d'urgence, l'expulsion pourra être prononcée par procédure de référé devant la juridiction compétente au principal.

La loi prend ainsi acte des difficultés rencontrées en matière de stationnement et de séjour des gens du voyage en prévoyant un ensemble de mesures incitatives et coercitives. Elle conditionne le recours à une procédure d'expulsion rapide à la réalisation d'aires aménagées et à la présence des gens du voyage dont l'habitat traditionnel est composé de résidences mobiles.

Il s'agit donc essentiellement d'encourager les maires confrontés au problème du stationnement des gens du voyage à se doter rapidement d'une aire d'accueil correspondant aux prescriptions du schéma départemental, voire à y participer financièrement dans le cadre d'un regroupement de communes.

S'il constitue une avancée certaine, ce texte n'a toutefois pas vocation à résoudre l'ensemble des problèmes liés au stationnement des gens du voyage, nombre d'entre eux pouvant être traités par exemple par le biais de la Commission nationale consultative des gens du voyage<sup>(121)</sup>.

*Franck Zentner, doctorant en droit public  
ATER à l'UFR droit et science politique de Reims*

### Note :

(1) JO n° 155 du 6 juillet 2000, p. 10189. Initialement la loi ne visait que l'accueil des gens du voyage (cf. Doc. AN n° 1598, 12 mai 1999). Le terme accueil a été préféré à celui de stationnement – plus technique –, l'objet de la loi étant d'accueillir dans de dignes conditions les gens du voyage.

(2) Tziganes, Manouches, Gitans, Roms, Yéniches composent la communauté des gens du voyage. Les données démographiques relatives aux gens du voyage sont imprécises. Un recensement portant sur les itinérants, les semi-sédentaires et sédentaires effectué en septembre 1960 et mars 1961 comptabilisait un peu moins de 80 000 personnes. En affinant ces données, le préfet Arsène Delamon (rapport au Premier ministre en date du 13 juillet 1990) parvient à une estimation comprise entre 220 000 et 250 000 personnes sédentaires et semi-sédentaires compris. Le projet de loi retient le chiffre approximatif de 100 000 voyageurs.

Dans un souci de parvenir à une meilleure connaissance sociologique de cette population, le Sénat avait introduit en première lecture du projet de loi un article 10 bis prévoyant un recensement des gens du voyage dans l'année suivant la publication de la loi. En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a supprimé cet article compte tenu, d'une part, que la population des gens du voyage a été prise en compte dans le cadre du dernier recensement (article 4 du décret n° 98-403 du 22 mai 1998) et, d'autre part, qu'un recensement spécifique conduirait à s'interroger sur l'origine ethnique des sédentaires. Cet article ne figure plus dans la loi, la Commission des lois du Sénat ayant décidé de maintenir la suppression de cet article.

(3) Pour une étude récente sur la question, Daniel Merchat, « Stationnement des gens du voyage », Paris : « Le Moniteur », 1999.

(4) La question de l'accueil des gens du voyage se pose, en fait, depuis leur arrivée en France en 1419 à Mâcon et en 1429 à Paris. Daniel Merchat (op. cit. p. 44) a recensé entre les années soixante et les années quatre-vingt-dix pas moins de 17 circulaires du ministre de l'Intérieur relatives au stationnement des gens du voyage et à l'aménagement d'aires d'accueil.

(5) Cf., sur ces points, le débat parlementaire du projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage. Lire Emmanuel Aubin, « Les Ambiguïtés de la doctrine française relative aux nomades : à propos d'une étude de Marcel Waline sur les Tziganes », LPA, n° 126, 20 octobre 1995, pp. 12-16. Marcel Waline, « Un problème de sécurité publique : les bohémiens », Revue de criminologie et de police technique, 1950, vol. IV, octobre-décembre pp. 263-272.

(6) Ce mécontentement se caractérise par l'effet Nimby (« not in my backyard » que l'on peut traduire par « pas dans mon jardin »), phénomène sociologique que l'on rencontre pour l'installation de nombreux équipements. En fait, ce n'est pas l'équipement en lui-même qui est contesté, mais son lieu d'implantation.

(7) On estime le coût de chaque stationnement illicite à environ 50 000 F. Soit un total de plus de un milliard de francs par an.

(8) Abrogé : art. 10 II de la loi du 5 juillet 2000 « Toutefois dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé dans les conditions définies à l'article 1<sup>er</sup>, les deux derniers alinéas de cet article restent en vigueur. »

(9) V. Emmanuel Aubin, « L'accueil des gens du voyage par les communes de plus de 5 000 habitants », AJDA, 20 décembre 1996, pp. 965-972.

(10) Une circulaire du 10 juillet 1980 invitait déjà les communes à créer des zones aménagées dans le cadre d'un plan départemental élaboré par un syndicat intercommunal d'études.

(11) Cette obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants était calquée sur l'adoption en 1968 par le droit anglais du Caravan Site Act. L'adoption en 1994 du Criminal Justice and Public Order a abrogé cette loi et remis en question la politique d'aménagement des aires d'accueil. V. A. Reyniers, « Le Traitement administratif des Tziganes », Études tziganes, 1993, vol. 1, pp. 120-134. V. Daniel Merchat, op. cit. pp. 127-128.

(12) L'aménagement des aires d'accueil doit s'inspirer des normes minimales régissant les terrains de camping : douches, sanitaires, etc.

(13) Art. 28 al. 3 L. 31 mai 1990 toujours en vigueur dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé dans les conditions définies à l'article 1<sup>er</sup>.

(14) Sur l'adoption de la proposition de loi, v. JO Déb. S. 6 novembre 1997, pp. 3335-3360. V. également, Rapport S. n° 283 du 25 mars 1997 ; v. propositions de loi (1994-1995) n° 240 visant à clarifier les conditions d'accueil des gens du voyage et n° 259 relative au stationnement des gens du voyage.

(15) Ce texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 juin 1999 et par le Sénat le 3 février 2000. En deuxième lecture, les députés l'ont approuvé le 24 février 2000 et les sénateurs le 23 mars 2000. Après l'échec d'une commission mixte paritaire le 9 mai 2000 (Doc. 1999/2000, S. n° 333 ; AN n° 2365), le projet de loi est revenu devant l'Assemblée nationale le 23 mai 2000, puis transmis au Sénat pour une nouvelle lecture le 21 juin 2000. L'Assemblée nationale a adopté définitivement le projet le 22 juin 2000.

(16) Jean-Louis Besson, exposé des motifs, Doc. AN n° 1598 (1999).

(17) Circulaire Min. Int. n° 128 du 8 mars 1966.

(18) Ne pas fournir de tels services revient à marginaliser davantage cette population. Ces équipements doivent être, bien entendu, en état de fonctionnement. V. fiche technique « Installer une aire d'accueil pour les nomades », « la Gazette », n° 18 du 2 mai 2000, p. 43.

(19) CE, 2 décembre 1983, Ville de Lille, Lebon, p. 470 ; D. 1985, p. 388, note R. Romi.

(20) Pour une application de cette jurisprudence, v. TA Versailles, 8 décembre 1985, Corep du département du Val-d'Oise c/ commune de Montgeroult, et TA Rouen, 31 décembre 1986, Corep de l'Eure c/ commune de Lieurey (non publiés).

(21) Circulaire n° 86-370 du 16 décembre 1986 relative au stationnement des caravanes des gens du voyage (non publiée).

(22) La limitation de la durée du stationnement pour une durée inférieure à 48 heures ne peut être prononcée qu'en cas de troubles graves à l'ordre public.

(23) Art. R443-3 C. urb.

(24) Trop souvent, le terrain n'est pas entretenu, ne bénéficie d'aucun équipement et est mal situé – lorsqu'il n'est pas à proximité de l'ancienne décharge.

(25) N° 94-359 DC, JO 21 janvier 1995, p. 1166. V. B. Jorion, AJDA 1995, p. 457 et s.

(26) Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995, JO 24 janvier 1995, p. 1263.

(27) Sur la constitutionnalisation de cette obligation : Emmanuel Aubin, « L'accueil des gens du voyage par les communes de plus de 5 000 habitants », op. cit. p. 969 et s.

(28) V. circulaire du 16 décembre 1986 et circulaire 91-55 du 16 octobre 1991 relative aux conditions de stationnement des gens du voyage (non publiée). « L'aménagement d'une aire de stationnement réservée aux gens du voyage pour leur permettre de séjourner à Meaux dans des conditions d'hygiène et de sécurité décentes et limiter les heurts avec les habitants présente un caractère d'utilité publique », CE 11 juillet 1984, Martin, req. n° 47909 ; dans le même sens, CE 1<sup>er</sup> janvier 1985, Carrier, req. n° 40900.

(29) Circulaire Min. Int. n° 128 du 8 mars 1966.

(30) Ne pas fournir de tels services revient à marginaliser davantage cette population. Ces équipements doivent être, bien entendu, en état de fonctionnement. V. fiche technique « Installer une aire d'accueil pour les nomades », « La Gazette », n° 18 du 2 mai 2000, p. 43.

(31) En ce sens, circulaire du 16 octobre 1991 op. cit.

(32) Circulaire p. 2, point 1-2.

(33) Dans les trois mois suivants le délai de deux ans à compter de la publication du schéma.

(34) Cf. infra.

(35) Aux termes de l'article R 443-2 C. urb., la caravane se définit comme « un véhicule ou élément de véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou d'être déplacé par simple traction ». V. également circulaire n° 72-186 du 20 octobre 1972.

(36) Art. 1<sup>er</sup> I du projet de loi mod. par le Sénat en 1<sup>re</sup> lecture.

(37) Cette définition – plus large puisque ne visant pas seulement les résidences mobiles utilisées par les gens du voyage – ne devrait pas être en contradiction avec celle formulée par le Sénat. Cf. Louis Besson, JO S CR n° 59, 22 juin 2000, p. 4209.

(38) Art. 1<sup>er</sup> II.

(39) Les études préalables à l'élaboration des schémas sont subventionnées à hauteur de 50 % de la dépense totale HT : cf. circulaire UC/IUH/20 N° 99-80 du 27 octobre 1999 relative au financement des aires d'accueil et de passage destinées aux gens du voyage, « la Gazette », n° 4, 24 janvier 2000, p. 73.

(40) La discussion parlementaire a été l'occasion pour le Sénat d'insérer un article 1 bis relatif à la création d'un schéma national des gens du voyage devant répondre

aux grandes migrations et aux grands rassemblements. Cette idée, qui figurait déjà à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi votée en novembre 1997, n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale.

(41) Le Sénat souhaitait supprimer ce seuil de 5 000 habitants repris de la loi du 31 mai 1990 en raison, d'une part, de sa rigidité et, d'autre part, qu'il ne correspond pas à la réalité des choses. En effet, des communes de moins de 5 000 habitants disposent d'aires tandis que des communes de plus de 5 000 habitants ne peuvent, pour des raisons foncières, en aménager. Par ailleurs, des communes de plus de 5 000 habitants ne sont jamais concernées par l'accueil de cette population. Le Sénat devait, en conséquence, proposer de supprimer toute référence à ce seuil en précisant que «les communes et leurs groupements concourent à la mise en œuvre du schéma».

(42) Art. nouveau. Cf. infra.

(43) La révision suit la même procédure et s'opère au moins tous les six ans à compter de la publication du schéma.

(44) Si ces avis sont obligatoires, ils ne lient en rien les autorités chargées de l'élaboration du schéma.

(45) Cette commission consultative présidée conjointement par le préfet de département et le président du conseil général comprend «notamment» (l'énumération suivante n'est donc pas exhaustive) des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès d'eux. Elle intervient dans la procédure d'élaboration et de mise en œuvre du schéma en établissant notamment chaque année un bilan d'application du schéma. Elle détient la capacité de présenter des propositions de règlement des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du schéma et peut même nommer un médiateur.

(46) Cette disposition a été l'objet de nombreuses discussions entre députés et sénateurs. Elle constitue une des raisons de l'échec de la commission mixte paritaire.

(47) A titre d'exemple, rappelons que la loi du 31 mai 1990 prévoyait une possibilité d'approbation du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées par le représentant de l'État seul. Cette mesure a permis que tous les plans soient adoptés conjointement par le préfet et le président du conseil général dans les délais prévus.

(48) Cette coordination régionale ne concernait initialement que la région Ile-de-France: cf. projet de loi.

(49) Position défendue par les sénateurs et quelques députés pour les régions autres que l'Ile-de-France.

(50) Le sénat désirait assouplir ce délai de deux ans dans les cas où une commune serait confrontée à des difficultés techniques ou procédurales particulières dûment constatées l'empêchant de remplir ses obligations. Cette possibilité de prolonger le délai de deux ans n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale au motif qu'il ne constitue qu'un artifice permettant aux communes de ne pas faire face à leurs obligations.

(51) Quelle que soit leur taille.

(52) En ce domaine, la pertinence du niveau intercommunal a été expressément reconnue par le Conseil d'État dans un arrêt du 18 juin 1997, *Assoc. de quartier La Chambrée, L'Oisonnière, La Gemmetrie, La Moricerie*, AJDA, 20 mars 1998, p. 267, note E. Aubin.

(53) Il s'agit des dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement.

(54) Dans les trois mois suivants le délai de deux ans à compter de la publication du schéma.

(55) Le paragraphe prévoyant ce pouvoir de substitution a été systématiquement supprimé par le Sénat au motif qu'il ne serait jamais réellement mis en œuvre (v. par ex. J.-P. Delevoye, *Déb. S. CR n° 9, JO 4 février 2000, p. 567*) et qu'«il n'est pas compatible avec l'idée d'un partenariat qui doit présider à la mise en œuvre du schéma» (*Rapport S. n° 269*). Dans le même temps, le rapporteur reconnaissait que le texte est suffisamment incitatif pour que les communes réalisent les aires d'accueil. Dès lors, faut-il légitimement craindre un tel pouvoir?

(56) Art. 4, 5 et 6 de la loi.

(57) En matière d'investissement, les conséquences budgétaires pour l'État sont estimées à: (100 000 F x 70 %) x 25 000 places (5 000 places sont déjà créées) 1,75 milliard de francs soit 435 millions par an sur quatre ans.

(58) En fonctionnement, le coût est évalué à (10 000 F x 30 000 places) 300 millions de francs par an.

(59) Qui devrait être de l'ordre de 100 000 francs par place.

(60) Le Sénat avait rajouté à cet article 4 les dépenses liées à la réparation des dommages éventuels. Proposition rejetée par les députés.

(61) Cf. circulaire n° 99-80 du 27 octobre 1999, *op. cit.* Selon cette circulaire, les plafonds de subvention sont de 70 000 F par place pour les aires d'accueil «bien équipées (...) principalement implantées dans les communes de plus de 5 000 habitants»; 20 000 F par place pour les aires de petit passage (pas plus de dix emplacements), implantées essentiellement dans les petites communes et «sommairement équipées»; 350 000 F par opération pour les aires de grand passage qui sont destinées à recevoir au-delà d'une cinquantaine de caravanes. «La subvention porte sur l'aménagement sommaire de ces aires (terrassement, bornage, arrivée d'eau et d'électricité...) et éventuellement sur le foncier».

(62) En ce sens, L. Besson, *Déb. S. CR n° 26, JO 4 mars 2000, p. 1521*.

(63) Ou autre personne morale qui gère un tel site par convention.

(64) Le montant de cette aide est fixé par une convention passée avec l'État. Elle prend en compte la capacité effective des aires d'accueil et devrait s'élever à 10 000 F par place. Cette convention détermine, en outre, les modalités du calcul du droit d'usage perçu par les gestionnaires et définit les conditions de leur gardiennage. Cette somme de 10 000 F n'est pas apparue suffisante pour le Sénat au regard des coûts de fonctionnement qui peuvent s'élever entre 30 000 et 50 000 F par place et avait proposé en conséquence la somme de 15 000 F. Le gouvernement ayant opposé l'irrecevabilité financière prévue par l'article 40 de la Constitution, cette proposition n'a pu être votée par le Sénat. Cette mesure devrait être effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001: en ce sens, L. Besson, *JO S CR n° 59, 22 juin 2000, p. 4208*.

(65) Dans la limite d'un quart des dépenses correspondantes.

(66) L'article 7 modifie le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article L 2334-2 CGCT.

(67) Les places de caravanes devront satisfaire aux normes techniques en vigueur fixées par décret en Conseil d'État.

(68) Le Sénat souhaitait porter à quatre le nombre d'habitants pris en compte.

(69) Cf. art. L 2334-15 CGCT.

(70) Cf. art. L 2334-21 CGCT.

(71) L'Assemblée nationale a pris en considération la modification entreprise par le Sénat de permettre l'interdiction du stationnement des gens du voyage sur le territoire communal dès la réalisation d'une aire d'accueil (critère objectif figurant déjà à l'article 28 de la loi du 31 mai 1990) prévue au schéma départemental et non pas à compter de la mise en œuvre de l'ensemble des obligations (y compris les actions à caractère social) prévues par ce schéma (critère subjectif) comme l'envisageait le projet de loi.

(72) André de Laubadère, «Traité de droit administratif», Paris: LGDJ, tome I, 11<sup>e</sup> éd., p. 665.

(73) CE 3 juin 1932, *Sieur Dulaurens-Préteville*, *Rec. p. 540*: En refusant au sieur Dulaurens-Préteville l'autorisation de stationner sur les places et voies publiques de la ville ou sur les terrains communaux, le maire de Bayonne «n'a fait qu'usage de ses pouvoirs de police sur les voies publiques qu'il tient des articles 97 et 98 de la loi du 5 avril 1884».

(74) Sur l'interdiction de déléguer le pouvoir de police administrative, *Eric Delacour*, «L'Interdiction de déléguer le pouvoir de police administrative», «la Gazette», n° 36 du 27 septembre 1999, p. 38 et n° 37 du 4 octobre 1999, p. 38.

(75) En conséquence sur le territoire communal.

(76) Le conseil municipal est incompétent en matière de police: CE, 9 juin 1924, *Abbé de Boissieu*, *Rec. p. 655*; CE 26 juillet 1997, *Epx Luengas c/ cne de Couy*, D. 1997, IR, 97.

(77) Le conseil municipal est incompétent en matière de police: CE, 9 juin 1924, *Abbé de Boissieu*, *Rec. p. 655*; CE 26 juillet 1997, *Epx Luengas c/ cne de Couy*, D. 1997, IR, 97.

(78) Sur la nécessité d'une mise en demeure, CE 31 janvier 1997, *SARL Camping «Les Clos»*, req. n° 156276. En l'espèce, le préfet avait mis en demeure un maire d'interdire l'installation de tentes, caravanes et maisons mobiles dans le secteur inondable d'un camping situé dans une zone à risque majeur. La Haute juridiction administrative a estimé que cette mise en demeure étant restée sans suite pendant trois semaines, le préfet peut légalement se substituer au maire pour prendre à sa place la mesure d'interdiction.

(79) Article L 2215-1, 1<sup>o</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa.

(80) Art. L 2214-4 CGCT.

(81) Art. L 2212-2, 2<sup>o</sup> CGCT.

- (82) Art. L 2214-4 CGCT.
- (83) Au minimum 48 heures. Cf. juris. Ville de Lille.
- (84) CE, 20 janvier 1965, Min. de l'Intérieur c/ Dame Vicini, Leb. p. 41; RDP 1965, p. 543: en l'espèce, le préfet des Alpes-Maritimes avait interdit le stationnement et le séjour des nomades sur le territoire de 79 communes du département.
- (85) L'Assemblée nationale a pris en considération la modification entreprise par le Sénat de permettre l'interdiction du stationnement des gens du voyage sur le territoire communal dès la réalisation d'une aire d'accueil (critère objectif figurant déjà à l'art. 28 de la loi du 31 mai 1990) prévue au schéma départemental et non pas à compter de la mise en œuvre de l'ensemble des obligations (y compris les actions à caractère social) prévues par ce schéma (critère subjectif) comme l'envisageait le projet de loi.
- (86) Art. L 2512-13 CGCT.
- (87) L'article 3 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit la mise en place des plans locaux d'urbanisme se substituant aux actuels POS.
- (88) V. art. L 443-1 à L 443-2 et R 443-1 à R 443-16 C. urb.
- (89) V. Daniel Merchat, «Stationnement des gens du voyage», op. cit. p. 61 et s.; Christian Lavialle, «La Circulation et le stationnement des gens du voyage», JCP 1992, Ed. G, I, 3566; Fernand Bouyssou, «Le Camping et le caravaning», JCP 1985, Ed. G, I, 3184.
- (90) Elle ne peut être accordée pour une durée supérieure à trois ans mais est renouvelable
- (91) Art. R 443-7 C. urb.
- (92) Art. 443-9 C. urb.
- (93) L'article 3 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit la mise en place des plans locaux d'urbanisme se substituant aux actuels POS.
- (94) Une circulaire du 10 juillet 1980 relevait que le choix des emplacements devait être guidé par le souci de compatibilité du caractère de ces terrains avec la vocation de chaque zone du POS. V. circulaire du 16 décembre 1986 et du 16 mars 1992.
- (95) CE, 25 mars 1988, Ville de Lille c/ comité de quartier rue de Bavai, rue de l'Est, Rec. pp. 943, 1094.
- (96) CE, 12 décembre 1997, Ehrard et a, JCP 1998, IV, 1290, 4 février 1998, n° 6, p. 258,
- (97) Pour une étude détaillée des procédures d'expulsion, v. Daniel Merchat, op. cit. p. 101 et s.
- (98) Daniel Merchat (op. cit. p. 101) parle d'une efficacité et d'une rapidité illusoire.
- (99) Dans sa décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 relative au Conseil de la concurrence (D. 1988, p. 117, note F. Luchaire), le Conseil Constitutionnel a estimé que «lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridique principalement intéressé».
- (100) Contre l'avis du gouvernement et malgré le refus du Sénat.
- (101) Ces procédures ne sont pas applicables lorsque les personnes en cause sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent; lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L 443-1 du Code de l'urbanisme ou lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L 443-3 C. urb.: art. 9 III de la loi du 5 juillet 2000.
- (102) L'assignation peut être délivrée au propriétaire du terrain ou au titulaire du droit réel d'usage.
- (103) En cas d'extrême urgence, «il est de l'essence même du rôle de l'administration d'agir immédiatement et d'employer la force publique sans délai ni procédure», concl. Romieu, TC 2 déc. 1902, Sté Immobilière de Saint-Just, Rec. p 713, GAJA n° 11. L'urgence a, en matière d'exécution forcée, les mêmes effets que les circonstances exceptionnelles (CE, 4 juin 1947, Entreprise Chemin, Rec. p. 246) et provoque «une sorte de renversement des valeurs juridiques» (Mestre).
- (104) L'enlèvement forcé constitue une illégalité en l'absence de toute urgence: TA Grenoble, 19 juin 1992, consorts Buch et autres, n° 921048.
- (105) Par ex. en matière de fourrière des véhicules automobiles: art. L 25 C. route.
- (106) V. Art. 226-4 et 432-8 Nv. CP et art. R 443-16 C. urb.
- (107) Sur l'extension du principe d'inviolabilité du domicile à la caravane, v. Marc Boutet, «Maintien d'une discrimination ou volonté d'insertion: les hésitations du droit français relatif aux nomades», RDP 1986, p. 180 et s. V. décision du Conseil constitutionnel n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, AJDA, 1984, p. 100, note L. Philip; JCP 1984, II, 20160, note R. Drago et A. Decocq; Gaz. Pal. du 2 mars 1984, p. 2, note M. Amadio et A. Viala; Rev. Sc. Crim., 1984, p. 472, note O. Fouquet.
- (108) TC, 27 juin 1966, Guigon, Leb. p. 830; AJDA, oct. 1966, p. 547, note A. De Laubadère; D. 1968, J, p. 7, note Douence; JCP 1967, II, 15135, concl. Lindon. En raison du principe d'inviolabilité du domicile les dispositions relatives à l'immobilisation et à la mise en fourrière ne peuvent être appliquées à l'encontre d'une caravane.
- (109) Article (9 bis) additionnel sur proposition de M. Patrick Lassourd.
- (110) En deuxième lecture, la commission des lois du Sénat devait même les abandonner.
- (111) Les sénateurs avaient rajouté à cette liste le principe de continuité du service public en soulignant au travers des exemples de l'occupation d'une cour d'école ou de collège que les critères de salubrité, sécurité et tranquillité publiques ne permettaient pas de répondre à tous les cas d'occupation illégale de terrains communaux par les gens du voyage.
- (112) Le problème de l'astreinte pose le problème plus général de relever l'identité des gens du voyage afin de prononcer l'astreinte. Aussi, le Sénat avait proposé en première lecture de relever l'immatriculation des véhicules, ce qui devait permettre d'identifier et donc de facturer l'astreinte.
- (113) La décision est exécutoire malgré le caractère suspensif du délai des voies de recours et de leur exercice.
- (114) Art. 489, al. 2 NCPC. Il s'agit d'un aménagement du principe selon lequel on ne peut jamais exécuter un acte sans le signifier auparavant à l'intéressé.
- (115) Modification introduite par le Sénat en première lecture.
- (116) Sur proposition de M. Nicolas About (Déb. S. CR n° 9, JO du 4 février 2000, p. 587 et s.), en première lecture le Sénat avait adopté un sous-amendement prévoyant qu'en cas d'occupation d'un terrain privé destiné à un usage économique, le préfet peut prononcer directement – sans jugement – l'expulsion des gens du voyage à la demande du propriétaire. Pour les députés, le caractère économique d'un bien ne saurait justifier à lui seul le recours à une procédure d'expulsion sans décision juridictionnelle. En deuxième lecture, le Sénat a pris en compte les occupations de locaux à usage industriel, commercial ou professionnel dans le cadre d'une procédure prévoyant l'intervention préalable du juge judiciaire, celui-ci pouvant se prononcer par un référé d'heure à heure.
- (117) Art. 9 IV.
- (118) Le Sénat avait envisagé que le déclenchement de la procédure revienne au maire.
- (119) «Les juridictions de l'ordre judiciaire sont seules compétentes pour connaître des litiges relatifs à l'occupation illicite du domaine public routier et de ses dépendances, en particulier les parcs de stationnement» TC 17 octobre 1988, Commune de Sainte-Geneviève-des-Bois c/ Mme Riviera et autres, D. 1989, note Xavier Pretot, p. 173. Il s'agissait en l'espèce de 25 personnes qui occupaient avec leurs caravanes des parcs de stationnement municipaux. La compétence du juge judiciaire en matière d'expulsion de l'occupant sans titre du domaine public routier résulte de l'attribution au juge judiciaire du contentieux des contraventions de voirie (v. CE, sect. 13 juillet 1961, Cie fermière du casino municipal de Constantine, Rec. p. 487).
- (120) V. Christian Lavialle, «L'Occupation sans titre du domaine public», AJDA 20 décembre 1981, p. 563-578.
- (121) V. décret portant création et composition de la commission du 27 août 1999, JO 29 août 1999. V. JO AN Q. 26488, 4 octobre 1999, p. 5778.



# **DOCUMENT N° 5: « Accueil et habitat des gens du voyage »**

**extrait de « La Gazette des communes » - 10 décembre 2001 - cahier détaché n° 3**

« Accueil et habitat des gens du voyage – circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001, « La Gazette des communes » - 10 décembre 2001 – cahier détaché n° 3

## Références:

Loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage;

Décret no 2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage;

Décret no 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage;

Décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.

Texte abrogé: article 28 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990.

Textes modifiés: néant.

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, le directeur général des collectivités locales, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques à Messieurs les préfets de département; Messieurs les préfets de région (directions départementales de l'équipement, directions régionales de l'équipement; centres d'études techniques de l'équipement; direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction [pour attribution]); Mesdames et Messieurs des centres interrégionaux de formation professionnelle (pour information); Monsieur le secrétaire général du Gouvernement (direction du personnel et des services [pour information]); Mesdames et Messieurs les membres du conseil général des ponts et chaussées (pour information).

## **PRÉAMBULE**

La loi no 614-2000 modifie le dispositif départemental d'accueil des gens du voyage prévu par l'article 28 de la loi du 31 mai 1990. Elle renforce certaines de ses dispositions, notamment celles relatives aux schémas départementaux et aux obligations des communes.

Par ailleurs, les aires d'accueil inscrites au schéma départemental devront désormais respecter des normes techniques d'aménagement, d'équipement et de gestion qui ont été définies par décret en conseil d'État pour pouvoir bénéficier des aides de l'État. Celles-ci ont été largement majorées par ce nouveau dispositif.

Cette circulaire a pour objectif de présenter les nouvelles dispositions de la loi no 614-2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et de ses décrets d'application.

## **LES GRANDS PRINCIPES DE LA LOI**

L'objectif général de la loi est d'établir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions

décentes et, d'autre part, le souci également légitime des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés.

Cet équilibre doit être fondé sur le respect de ses droits et de ses devoirs par chacun, c'est-à-dire:

– par les collectivités locales auxquelles la loi fait obligation de réaliser et de gérer les aires d'accueil. En contrepartie, leurs moyens pour lutter contre le stationnement illicite sont renforcés;

– par les gens du voyage pour lesquels les conditions d'accueil devront être satisfaisantes. Ils devront, par ailleurs, être respectueux des règles de droit commun;

– par l'État, enfin, qui doit être le garant de cet équilibre et assurer par ses aides le principe de solidarité nationale.

L'enjeu est la cohabitation harmonieuse de tous, par-delà les différences sociales et culturelles.

Le schéma départemental sera le pivot du dispositif d'accueil des gens du voyage.

Son élaboration doit faire l'objet d'une véritable concertation entre les communes, le département, les services de l'État et les représentants des gens du voyage.

La mise en œuvre du dispositif prévu par la loi comporte deux délais:

– un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi pour l'approbation conjointe du schéma départemental par le président du conseil général et le préfet. Au-delà, le préfet peut l'approuver seul. L'engagement rapide de l'élaboration ou de l'actualisation du schéma départemental dans chaque département est donc nécessaire;

– un délai de deux ans à partir de l'approbation du schéma départemental pour la réalisation des aires d'accueil par les communes. Au-delà, le préfet peut se substituer à celles-ci pour réaliser à leurs frais les aires d'accueil prévues par le schéma. Il est important de souligner que l'octroi des financements spécifiques prévus par la loi - en particulier en ce qui concerne l'aide à l'investissement au taux de 70 % - n'est garanti que pour les opérations réalisées dans les délais fixés par la loi.

## **LES DÉCRETS D'APPLICATION**

Quatre décrets d'application ont été pris en application de cette loi:

– décret no 2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage;

– décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage. Ces normes techniques concernent l'aménagement et la gestion de ces aires d'accueil. Leur respect conditionne le bénéfice des aides de l'État - en particulier de l'aide à la gestion - et de la bonification de la DGF prévue par la loi;

– décret no 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale et le code général des collectivités territoriales. Il prévoit les conditions de l'octroi de l'aide à la gestion des aires d'accueil et de la bonification de la DGF;

– décret no 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage. Il fixe le montant du plafond des dépenses subventionnables d'investissement bénéficiant du taux de 70 % de subvention en distinguant la réalisation des aires d'accueil nouvelles, la réhabilitation des aires d'accueil existantes et la réalisation des aires de grand passage.

## Titre 1<sup>er</sup> - les obligations des communes

La loi pose le principe selon lequel les communes participent à l'accueil des gens du voyage (article 1<sup>er</sup>).

Le schéma départemental définit, au vu de l'analyse des besoins, les aires d'accueil permanentes à réaliser et à gérer, et les communes où elles doivent être implantées. Il détermine également les emplacements à mobiliser quelques semaines par an pour les grands rassemblements (article 1<sup>er</sup>).

### 1.1. Les communes soumises aux obligations de la loi

Les communes figurant au schéma départemental sont tenues de participer à la mise en œuvre de ce schéma en mettant à disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues (article 2); c'est donc le schéma qui est le fondement de leurs obligations.

Figurent au schéma départemental:

– d'une manière obligatoire, toutes les communes de plus de 5000 habitants;

– le cas échéant, certaines communes de moins de 5000 habitants.

Deux cas de figure principaux peuvent justifier la désignation par le schéma de communes de moins de 5000 habitants:

1. L'analyse des besoins menée par le schéma départemental a fait ressortir la nécessité de réaliser une ou plusieurs aires d'accueil dans un secteur géographique constitué uniquement de communes de moins de 5000 habitants. Aussi une ou plusieurs communes de ce secteur sont inscrites au schéma et ont obligation, au titre de l'article 2, de réaliser et de gérer une aire d'accueil.

2. Dans un secteur géographique comportant une ou plusieurs communes de plus de 5000 habitants, une convention intercommunale, signée préalablement à la publication du schéma, prévoit la réalisation d'une aire d'accueil, normalement destinée à être prévue sur le territoire d'une commune de plus de 5000 habitants, sur celui d'une commune de moins de 5000 habitants. Le schéma départemental prend alors en compte cet accord intercommunal.

A titre exceptionnel, une convention peut être signée postérieurement à l'approbation du schéma. Dans ce cas, le préfet et le président du conseil général vérifient qu'elle est compatible avec celui-ci et qu'elle ne réduit pas la capacité ou ne modifie pas la destination de l'aire définie par le schéma. Il sera également souhaitable de recueillir l'avis de la commission départementale des gens du voyage sur la conformité de cette convention avec les dispositions du schéma.

Les communes inscrites au schéma départemental doivent réaliser les aires d'accueil définies par celui-ci, dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma.

Trois modalités sont offertes à ces communes pour satisfaire à leurs obligations:

– la commune réalise et gère elle-même une aire d'accueil sur son propre territoire. Elle peut bénéficier de la part d'autres communes d'une participation financière à l'investissement et à la gestion, dans le cadre de conventions intercommunales;

– la commune transfère sa compétence d'aménagement des aires d'accueil à un EPCI qui réalise l'aire sur le territoire de la commune d'implantation prévue au schéma départemental. La commune peut aussi

transférer à l'EPCI sa compétence de gestion des aires d'accueil, qu'elle ait transféré ou non sa compétence d'aménagement;

– la commune passe avec d'autres communes du même secteur géographique, une convention intercommunale qui fixe sa contribution financière à l'aménagement et à la gestion d'une ou de plusieurs aires permanentes d'accueil qui seront implantées sur le territoire d'une autre commune, partie à la convention.

Il est souhaitable, dans ce cas, que les conventions intercommunales de participation au financement des aires d'accueil soient négociées parallèlement à la procédure d'élaboration du schéma départemental afin de pouvoir être prises en compte par ce dernier.

Dès lors que le schéma départemental aura mentionné les obligations de chaque commune d'une manière précise (réaliser une aire en précisant sa destination et sa capacité ou bien participer au financement de l'investissement et/ou de la gestion d'une ou plusieurs aires de son secteur géographique), chacune d'entre elles devra les réaliser selon une des trois modalités indiquées ci-dessus. A défaut, les mesures prévues à l'article 3 seraient applicables à l'encontre de chacune d'entre elles ou bien, lorsqu'il a eu transfert de compétences, à l'encontre de l'EPCI bénéficiaire de ce transfert.

### 1.2. Les autres communes

La liberté « d'aller et venir » a une valeur constitutionnelle, reconnue par la jurisprudence (arrêt du conseil d'État « ville de Lille » du 2 décembre 1983).

Les communes qui n'ont pas d'aire permanente d'accueil ou qui n'en financent pas ont l'obligation de permettre la halte des gens du voyage sur des terrains qu'elles leur indiquent pendant une période minimum.

Le maillage des aires sur le territoire du département devant être suffisamment dense pour répondre à l'ensemble des besoins, y compris les séjours de courte durée, les besoins de cette nature devraient, à terme, être réduits aux situations d'urgence.

## Titre 2 - élaboration des schémas départementaux

Le schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage est élaboré conjointement par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général. Il convient de préciser que la loi ne distingue pas, en ce qui concerne l'exécution de cette obligation d'élaboration, entre les départements dotés d'un schéma actuellement approuvé et ceux qui n'en sont pas dotés: dans tous les départements, un schéma devra être approuvé dans les conditions prévues par la loi du 5 juillet 2000. En effet, les autres dispositions de la loi découlent du schéma (financements, obligations des communes, mesures coercitives éventuelles, conséquences sur les pouvoirs des maires, etc.). Dans les départements déjà dotés d'un schéma, celui-ci devra donc être renouvelé, ce qui peut impliquer un travail important si le schéma date déjà de plusieurs années. Même des schémas approuvés récemment devront, au minimum, être soumis pour avis à la commission départementale consultative des gens du voyage et au conseil municipal des communes sur lesquelles portent les obligations du schéma, puis approuvés et publiés dans les conditions prévues par la loi afin que l'ensemble des dispositions de celle-ci soient applicables dans le département.

### 2.1. Le partenariat

L'élaboration et la mise en œuvre de ce schéma départemental nécessiteront, sous votre impulsion, une mobilisation importante des services de l'État dans le département (DDE, DDASS, Inspection académique, gendarmerie, police nationale, etc.).

Il est, naturellement, souhaitable que le président du conseil général mobilise également ses services dès l'engagement de l'élaboration du schéma.

### La commission consultative départementale

Le travail d'élaboration doit être conduit en association avec la commission consultative départementale dont la composition et le fonctionnement sont prévus par le décret no 2001-540 du 25 juin 2001.

Au titre de la représentation de l'État, les services de l'équipement, des affaires sociales, de l'éducation nationale, ainsi que les représentants des services de police et de gendarmerie sont au premier chef concernés par le schéma d'accueil des gens du voyage et ont donc leur place au sein de cette commission.

Par ailleurs, si la mutualité sociale agricole du département mène une action sociale en direction des gens du voyage, le préfet peut nommer un représentant de celle-ci comme membre de la commission.

Les représentants du conseil général, membres de la commission, peuvent être des élus comme des représentants des services.

Les représentants des maires du département sont désignés par l'association représentative des maires dans le département. Les communes concernées au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juillet 2000 ne peuvent être déterminées avec précision qu'après l'adoption du schéma départemental. Or, le schéma départemental est élaboré après avis de la commission consultative départementale qui comprend notamment des représentants des communes concernées. Les seules communes dont la loi indique qu'elles doivent figurer au schéma départemental sont les communes de plus de 5000 habitants. Mais cette obligation d'inscription n'empêche pas obligation d'installation d'une aire d'accueil sur le territoire de ces communes. Par conséquent, pour que la notion de «communes concernées» soit également mise en œuvre, il convient de considérer que la base à respecter est constituée de l'ensemble des communes du département. Vous veillerez, quelle que soit la modalité de désignation, à ce que les communes susceptibles d'être finalement concernées (compte tenu des négociations en cours) par l'installation d'aires d'accueil soient effectivement représentées au sein de la commission consultative.

Le décret prévoit que s'il n'existe pas d'associations de maires ou s'il en existe plusieurs, les représentants sont élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par les maires des communes du département. Vous veillerez, par ailleurs, à ce que soit recherchée en priorité la représentation effective des gens du voyage, eux-mêmes, de préférence à une représentation assurée par les associations intervenant sur la problématique des gens du voyage.

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.

La commission est associée à la mise en œuvre du schéma départemental et établit chaque année un bilan d'application du schéma (article 1 de la loi). Elle est associée aux travaux de suivi du schéma selon des modalités que vous définirez en concertation avec le conseil général. Toutefois, la notion d'association implique que la commission soit réunie régulièrement pour être informée des travaux d'élaboration et émettre son avis sur ceux-ci. Le décret no 2001-540 du 25 juin 2001 prévoit d'ailleurs qu'elle se réunisse au moins deux fois par an. A l'approbation du schéma, elle devra émettre formellement un avis sur son contenu.

L'article 1 de la loi prévoit également que la commission peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Dans ce cas, le médiateur doit être choisi de préférence en dehors des membres de la commission. Il devra avoir des compétences suffisantes dans le domaine de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage.

### Le pilotage du schéma départemental

Il pourra être utile et, dans bien des cas indispensable, 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 du schéma. Ce comité comprendra, notamment, les représentants des

services de l'État concernés. Il pourra recourir aux conseils de personnes ou d'organismes compétents, en tant que de besoin.

Il aura, en particulier, toute son utilité pour l'organisation en amont des grands passages assurant une réelle concertation entre les partenaires pouvant aller jusqu'à la résolution des conflits potentiels.

### 2.2. L'évaluation des besoins et de l'offre existante

L'article 1 de la loi prévoit que les dispositions du schéma départemental sont définies «au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques.»

#### L'évaluation des besoins

Elle doit porter sur l'ensemble des besoins des gens du voyage séjournant dans le département y compris les besoins en matière scolaire, socio-éducatif et sanitaire.

Elle comprend l'étude :

- des besoins quantitatifs, ce qui inclut le recensement des stationnements réellement constatés au cours des années précédentes sur chaque secteur, ainsi que la nature de ces stationnements, en particulier : nombre de caravanes par groupe, périodes et durées de séjour, itinéraires. L'article 1<sup>er</sup>-II, alinéa 2, dispose en effet que le schéma précise «la destination des aires permanentes d'accueil», c'est-à-dire des aires d'accueil ou des aires de grand passage ; il est donc nécessaire que l'état des besoins soit aussi précis que possible. Concernant les grands passages, il est souhaitable que plusieurs secteurs géographiques puissent répondre à ces besoins afin de ne pas faire peser la charge de l'accueil des grands passages à un seul secteur ;
- des caractéristiques socio-démographiques des populations concernées, de leurs modes de vie et d'habitat, des lieux d'exercice de leurs activités ;
- des actions socio-éducatives à mener auprès des gens du voyage, pouvant contribuer à favoriser la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants, l'alphabétisation des adultes, l'accès aux soins et la promotion de la santé des familles, à les aider dans leurs démarches administratives et permettre leur adaptation à l'environnement économique.

L'évaluation des besoins doit s'appuyer sur une connaissance suffisante des populations concernées, par des enquêtes réalisées auprès des acteurs sociaux, des associations locales, des personnes qualifiées, des communes, des CCAS et des administrations en charge de ces populations (DDASS, DDE, CAF, gendarmerie, police, éducation nationale, hôpitaux...). Des enquêtes réalisées directement auprès des populations concernées pourront également être envisagées à chaque fois que cela est jugé par vous nécessaire.

#### L'évaluation de l'offre existante

Elle comprend l'analyse des différentes aires d'accueil existantes : localisation, capacité, utilisation effective (types de population qui fréquentent l'aire d'accueil, durées de séjour, sur-occupation éventuelle, phénomènes de sédentarisation rendant l'aire inappropriée à l'accueil de non sédentaires, etc.), qualité des prestations et conformité ou non aux normes d'aménagement, d'équipement et de gestion, définition des besoins de réhabilitation.

L'évaluation des aires de grand passage - s'il en existe déjà dans le département - sera également réalisée : fonctionnement et adéquation aux besoins.

### Le financement des études pour l'élaboration des schémas départementaux

Ces études sont subventionnées à hauteur de 50 % de la dépense hors taxe par le chapitre 65.48/60 qui finance également les dépenses d'investissement des aires d'accueil.

Si vous estimez nécessaire de porter vous-même l'étude d'évaluation des besoins, vous pourrez utiliser le chapitre 57-30/40 pour son financement.

### **2.3. Le contenu du schéma départemental d'accueil des gens du voyage**

La loi prévoit que le schéma départemental fixe la capacité, la destination et la commune d'implantation des aires permanentes d'accueil, ainsi que la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui fréquentent ces aires. Il détermine également les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels.

#### **Les secteurs géographiques**

La définition du dispositif d'accueil est réalisée au sein de chaque secteur géographique. Ces secteurs seront définis au vu de l'évaluation des besoins et de l'offre existante et en fonction des caractéristiques géographiques du département et des limites des structures intercommunales existantes, notamment les EPCI compétents en matière d'accueil des gens du voyage. Ils pourront s'appuyer sur d'autres sectorisations retenues pour d'autres politiques publiques, en particulier les bassins d'habitat.

Les conventions intercommunales mentionnées au I devront, sauf exception dûment justifiée, ne concerner que des communes appartenant au même secteur - ainsi défini.

#### **Le contenu du plan**

##### **A. - Les éléments relatifs aux aires**

Les aires peuvent avoir deux destinations possibles : les aires d'accueil (destinées à des petits groupes ou à des individuels) ; les aires de grand passage (destinées aux groupes de 50 à 200 caravanes environ voyageant ensemble).

Les aires d'accueil :

Il précise pour ces aires :

- les communes d'implantation des aires : cette implantation doit assurer une bonne accessibilité aux équipements socio-éducatifs, sanitaires et urbains et aux lieux d'activités économiques fréquentés habituellement par les gens du voyage (foires, marchés) ;
- dans le cas où les besoins peuvent être satisfaits par la réutilisation d'une aire existante, les besoins de réhabilitation de ces aires ;
- les actions socio-éducatives nécessaires aux populations et les moyens de les mettre en œuvre ;
- le cas échéant, les obligations de communes liées à celles sur laquelle l'aire doit être implantée, si ces obligations découlent d'un accord intercommunal préalable à l'approbation du schéma et dont celui-ci reprendrait le contenu (cf. point I-1).

Les aires de grand passage :

Il définit :

- leur localisation ;
- leur capacité : elle doit permettre d'accueillir les groupes les plus importants qui circulent ensemble et qui peuvent atteindre 200 caravanes environ.

##### **B. - Les emplacements pour grands rassemblements traditionnels ou occasionnels**

Si le département est concerné, même occasionnellement, par ce type de rassemblements, le schéma doit mentionner :

- les terrains qui seraient susceptibles, compte tenu de leurs caractéristiques, d'accueillir des rassemblements importants, pour des durées nécessairement limitées ;
- les conditions dans lesquelles l'État devrait intervenir pour assurer le bon déroulement de ces manifestations, si elles venaient à être organisées (voir sur ce point au 3.2 de la présente circulaire) ;
- les modalités de concertation et de coordination entre les acteurs, en particulier avec les élus locaux, à envisager à l'occasion de l'organisation de ces rassemblements.

##### **C. - Les autres dispositions**

Le dispositif de suivi et d'évaluation à mettre en place comprend les structures de pilotage et, le cas échéant, de médiation à mettre en place.

Les moyens pour la mise en œuvre du schéma : ils comprennent le recensement des financements et des engagements des partenaires et la mobilisation éventuelle d'autres dispositifs d'aide (contrat de ville, contrat d'agglomération, PDI), le cas échéant, les dispositions réglementaires locales à prendre (modifications de plans locaux d'urbanisme, etc.) pour la réalisation des aires d'accueil, le cas échéant les formations nécessaires en direction de l'ensemble des acteurs.

Les annexes du schéma départemental : l'article 1 de la loi prévoit que les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443.3 du code de l'urbanisme ainsi que les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs - notamment dans le cadre des emplois de saisonniers - sont recensés en annexe du schéma départemental.

D'autres annexes au schéma départemental peuvent également apporter des précisions utiles à la mise en œuvre du schéma départemental ou donner aux partenaires concernés les informations relatives aux aspects complémentaires de l'accueil des gens du voyage, notamment :

- les aires de petit passage si celles-ci existent ou sont envisagées dans le département (cf. paragraphe 4.4) ;
- les besoins en habitat des gens du voyage et, le cas échéant, les solutions proposées pour répondre à ces besoins (cf. paragraphe 7).

### **2.4. La coordination régionale**

Le représentant de l'État dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux (article 1 de la loi).

Cette coordination vise :

- le contenu des différents schémas afin d'assurer la cohérence des réponses aux besoins à l'échelle de la région - en particulier en ce qui concerne les aires de grand passage ;
- la cohérence des dates d'approbation des différents schémas ;
- si des écarts paraissent excessifs, la mise en cohérence des durées de séjour et des niveaux des droits d'usage envisagés dans les différents schémas départementaux.

### **2.5. L'approbation du schéma départemental**

Les avis des conseils municipaux des communes figurant au schéma et de la commission consultative devront être recueillis avant approbation du schéma départemental.

Après recueil de ces avis, le schéma départemental est approuvé conjointement par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Il est alors publié au recueil des actes administratifs de la préfecture ainsi qu'au recueil des actes administratifs du conseil général.

En l'absence d'approbation conjointe dans le délai de dix-huit mois, le représentant de l'État dans le département approuve seul le schéma départemental et le publie au recueil des actes administratifs de la préfecture.

### **2.6. La révision du schéma départemental**

L'article 1 dispose que le schéma départemental est révisé au moins tous les six ans à compter de sa publication, selon la procédure prévue pour son élaboration.

Aussi, le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général devront engager conjointement la révision du schéma départemental au plus tard le premier jour de l'année du 6<sup>e</sup> anniversaire du schéma. A défaut d'accord conjoint à cette date, le représentant de l'État dans le département peut engager seul la révision. En tout état de cause, si la révision n'est pas engagée à la date du 6<sup>e</sup> anniversaire du schéma, le préfet engage la révision. Le délai de dix-huit mois débutera, dans ce cas, à la date de l'arrêté mettant en révision le schéma.

# Titre 3 - la mise en œuvre des schémas départementaux

## **3.1. Le suivi de la mise en œuvre du schéma départemental**

Après l'approbation et la publication du schéma, il sera nécessaire de maintenir un dispositif de suivi de la mise en œuvre du schéma départemental, dont les missions pourront être fonction du contexte local. Sa composition pourra être celle du comité de pilotage.

Le rôle de ce dispositif sera :

- la sensibilisation et l'information des acteurs;
- le suivi de la mise en œuvre et la coordination des actions;
- la mobilisation des financements;
- l'appui technique aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs projets;
- la réalisation d'études de mise en œuvre du schéma sur certains secteurs, si nécessaire, à l'occasion de la conception d'aires d'accueil (connaissance approfondie des populations, types de besoins, définitions des actions d'accompagnement social, recherche de terrains bien situés, faisabilité technique...);
- l'information, si les partenaires le jugent utile, des gens du voyage sur les capacités d'accueil dans le département (affichettes, dépliants, système informatique, etc.);
- la désignation, si nécessaire, d'un médiateur ou la mise en place d'un «groupe de pilotage» pour organiser l'accueil des grands passages ou des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels. Il aura vocation à s'occuper:
  - de la recherche de terrains, prioritairement dans le patrimoine de l'État;
  - de la concertation avec les communes et les gens du voyage;
  - de la coordination des services de l'État;
  - des conventions à négocier entre les représentants des gens du voyage organisateurs de ces rassemblements et l'État ou, le cas échéant, la collectivité ou l'organisme gestionnaire du terrain choisi.

## **3.2. Le rôle de l'État dans les grands rassemblements**

Par «grands rassemblements», on entend les rassemblements de plusieurs milliers de caravanes, qui convergent en un point donné pour une durée en général relativement brève (de l'ordre d'une dizaine de jours). A l'occasion de ces rassemblements, le préfet, ou le sous-préfet, s'assure du respect de l'ordre public et de la sécurité, comme c'est la responsabilité de l'État dès lors que sont envisagées ou constatées de fortes concentrations humaines, toutes recelant par nature des risques de débordement (manifestations culturelles ou sportives massives par exemple). Son intervention se justifie dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative et de sécurité publique, institués notamment par l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales qui mentionne: «L'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements.»

A cette fin, et quel que soit le propriétaire du terrain, le représentant de l'État coordonne la mise en place des moyens en personnels et des moyens matériels nécessaires au respect de l'ordre (forces de police ou de gendarmerie) mais aussi de la sécurité et de la salubrité publiques (sécurité civile, services de santé, organisation de l'évacuation des déchets en lien avec les communes si les moyens prévus par l'organisateur sont insuffisants, etc.). Afin d'assurer la sécurité des personnes participant aux rassemblements, il s'assure que les installations éventuellement prévues (chapiteau, tribune ou autres...) respectent les normes de sécurité applicables en matière d'accueil du public, avec passage préalable de la commission de sécurité compétente dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur.

En outre, il revient à l'État de s'assurer que le terrain envisagé par les organisateurs de ces rassemblements, dès lors que leurs intentions sont connues, ne présente pas de caractéristiques susceptibles de provoquer

ou de faciliter des troubles à l'ordre public ou de mettre en cause la sécurité des personnes.

Il demeure de la responsabilité de l'organisateur de se donner les moyens nécessaires à la réalisation des rassemblements (existence d'un service d'ordre interne, prévision des équipements nécessaires pour garantir l'hygiène et la sécurité publique: bennes à ordures, sanitaires, approvisionnement en eau, etc.).

La réparation des dommages qui pourraient résulter de cette manifestation incombe à ceux qui les ont occasionnés, conformément au principe général édicté par le code civil (art. 1382 à 1384).

Les frais de remise en état du terrain sont mis à la charge de l'organisateur.

## **3.3. Le pouvoir de substitution du préfet**

Lorsqu'une commune, ou un EPCI, n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, c'est-à-dire réalisé une aire d'accueil ou bien passé une convention pour participer financièrement à une aire, dans un délai de deux ans à compter de la publication du schéma départemental, le préfet peut, après mise en demeure restée sans effet dans les trois mois suivants, acquérir les terrains nécessaires et réaliser les travaux d'aménagement, au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI. Les dépenses sont alors inscrites au titre des dépenses obligatoires au budget de la commune ou de l'EPCI. Dans ce cas, les aires seront réalisées sans les aides de l'État prévues par la loi.

La procédure d'inscription d'office s'applique également aux communes ou aux EPCI qui ont passé une convention et qui refusent de verser le montant de leur participation obligatoire.

Cette procédure se déroule comme suit:

1. Le préfet saisit la chambre régionale des comptes en application de l'article L. 1612-15 du CGCT;
2. Si la chambre régionale des comptes reconnaît le caractère obligatoire de la dépense, elle adresse à la commune ou à l'EPCI une mise en demeure d'inscrire la dépense au budget;
3. Si, dans le délai d'un mois, la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au préfet d'inscrire cette dépense au budget de la commune ou de l'EPCI et propose, le cas échéant, la création de ressources ou la diminution des dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire;
4. Le préfet règle et rend obligatoire le budget rectifié en conséquence. Il peut s'écarter des propositions de la chambre par décision motivée.

Il importe de préciser que l'obligation mise à la charge des communes par le schéma est non seulement la réalisation, mais aussi la gestion des aires. Dès lors, cette procédure pourra, le cas échéant, être engagée à l'encontre d'une commune ou de l'EPCI qui, après avoir réalisé une aire d'accueil, ne réaliserait plus les efforts de gestion nécessaires, ce qui conduirait de manière très rapide à rendre l'aire inutilisable.

## **3.4. Les financements**

### **Les études pour la réalisation des aires d'accueil et la mise en application du schéma départemental**

Lors de la phase de mise en œuvre du dispositif, des études de faisabilité (autres que les études techniques) d'une aire d'accueil sur un site peuvent se révéler nécessaires. L'État pourra, si vous le jugez utile, participer au financement de ces études sur le chapitre 65.48/60 ou la ligne études locales, chapitre 57.30/40.

### **Le financement de l'investissement des aires d'accueil**

La réalisation des aires d'accueil pour les gens du voyage, telles que définies dans le titre I de cette présente circulaire, bénéficie de subventions imputées sur le budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement (chapitre 65.48/60) à partir de crédits provenant pour moitié du ministère de l'emploi et de la solidarité. Cette subvention s'élève à hauteur de 70 % de la dépense totale hors taxe, dans la limite de plafonds de dépense subventionnable fixés par le décret no 2001-

541 du 25 juin 2001. Ces plafonds s'élevaient à 15245 euros par place de caravane pour les nouvelles aires d'accueil, 9147 euros par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes et 114336 euros par opération pour les aires de grand passage. Ces subventions ne sont, naturellement, pas exclusives d'autres financements publics ou privés. Il faut relever que le décret no 2000-967 du 3 octobre 2000 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement dans le champ de l'urbanisme et du logement pris pour l'application du décret no 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 %.

J'attire votre attention sur le fait que l'unité retenue pour l'attribution des aides pour l'investissement et pour la gestion est la place de caravane dont la définition est précisée dans le décret no 2001-569 du 29 juin 2001.

Assiette de la subvention :

- coûts de maîtrise d'œuvre ;
- acquisition du terrain destiné à la réalisation de l'aire d'accueil ;
- étude technique liée à l'aménagement de l'aire d'accueil ;
- dépenses de viabilisation (raccordement aux réseaux, voie d'accès à l'aire d'accueil, voies internes) ;
- travaux d'aménagement internes au terrain ;
- les divers locaux si nécessaire : locaux techniques, bureau d'accueil et locaux destinés aux actions à caractère social.

Conditions d'attribution.

Seuls pourront recevoir l'aide de l'État prévue pour l'aménagement des aires indiquées ci-dessus, les projets conformes aux prescriptions du schéma départemental notamment en termes de capacité et de localisation des aires et satisfaisant aux normes techniques définies par décret no 2001-569 du 29 juin 2001.

Vous veillerez aussi à ce que les projets qui vous seront soumis s'appuient 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 de ces normes minimum.

La réhabilitation des aires d'accueil existantes.

Lorsqu'elle est prévue par le schéma, elle est financée au même taux de 70 % que les aires nouvelles selon un plafond spécifique fixé par le décret no 2001-541 du 25 juin 2001. Les travaux de réhabilitation doivent permettre, au minimum, de respecter les normes prévues par le décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil.

La loi limite la notion de «réhabilitation» aux aires existantes et n'englobe pas l'entretien des aires réalisées dans le cadre de la loi du 5 juillet 2000.

En revanche, elle peut inclure la remise aux normes d'aires qui, même relativement récentes et adaptées aux besoins et à ce titre incluses comme telles dans le schéma départemental, ne disposeraient pas de l'ensemble des équipements prévus ou souhaitables (amélioration de la qualité des sanitaires, taille des places de caravane).

### Le financement de l'aide forfaitaire à la gestion

Cette aide est attribuée au gestionnaire d'une aire d'accueil de séjour sous réserve que celle-ci satisfasse aux normes techniques applicables aux aires d'accueil définies par le décret no 2001-569 du 29 juin 2001. Elle fait l'objet d'une convention entre l'État et le gestionnaire. Cette convention définit notamment les modalités de calcul du droit d'usage perçu par le gestionnaire et le mode de fonctionnement envisagé. Elle est forfaitaire et est attribuée en fonction du nombre de places de caravane disponibles de l'aire d'accueil. Elle est versée par les caisses d'allocations familiales.

Pour la mise en œuvre de cette aide vous vous reporterez au décret précité instituant cette aide ainsi qu'à sa circulaire d'application.

La loi permet la participation du département aux frais de fonctionnement de l'aire. Dans le souci d'éviter que l'ensemble des participations au fonctionnement ne puissent excéder les coûts réels de fonctionnement

d'une aire ou se substituer au droit d'usage qu'il est légitime de demander aux gens du voyage fréquentant l'aire, la loi a limité la participation du département à 25 % de ces frais. Dans bien des cas, cette précaution ne sera pas utile et la volonté du législateur a bien été de faire en sorte que la participation des départements soit bien réelle et s'approche de ce montant de 25 %.

La majoration de la dotation globale de fonctionnement

L'article 7 de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage 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 conditions de la convention de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale et aux normes techniques fixées par décret no 2001-569 du 29 juin 2001.

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), cette majoration est de 2 habitants par place de caravane. Pour que les places de caravane 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 déjà mentionnées.

La répartition de la DGF intervenant au début de chaque année civile sur la base des éléments physiques et financiers relatifs en général à l'exercice précédent, le nombre de places de caravane pris en compte au titre de la répartition de la DGF pour une année N correspondra aux places recensées au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N-1, excepté pour l'année 2001 où ce nombre correspondra aux places recensées au 30 juin 2001. Les critères permettant le conventionnement des aires étant les mêmes que ceux permettant la bonification de la DGF, ce chiffre sera celui qui sera retenu dans la convention annuelle signée entre l'État et le gestionnaire de l'aire d'accueil au titre de cette année, évitant ainsi tout risque de divergence entre le nombre de places retenu au titre de la convention permettant le versement de l'aide à la gestion et celui retenu pour le calcul de la DGF.

## Titre 4 - les caractéristiques des aires

Les caractéristiques d'aménagement, d'équipement et de gestion indiquées ci-dessous sont complémentaires aux règles sanitaires et de sécurité en vigueur ainsi qu'aux règles d'accessibilité de l'article R. 111-19-1 du code de la construction et de l'habitation.

La satisfaction aux normes techniques définies par le décret no 2001-569 du 29 juin 2001 ouvre droit à la subvention pour l'investissement prévue à l'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 et, pour les aires d'accueil, à l'aide à la gestion prévue à l'article 5 de cette même loi, ainsi qu'à la majoration de la dotation globale de fonctionnement prévue à l'article 7.

Doivent être distingués : les aires d'accueil, les aires de grand passage, ainsi que, le cas échéant, les emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels.

### 4.1. Les aires d'accueil

#### La destination des aires

Ces aires sont destinées aux gens du voyage itinérants dont les durées de séjour dans un même lieu sont variables et peuvent aller parfois jusqu'à plusieurs mois.

Ces aires n'ont donc pas vocation à accueillir des familles qui ont adopté un mode de vie sédentaire. Pour ces familles, d'autres formes d'habitat correspondant à leurs besoins telles que les terrains familiaux et l'habitat adapté devront être recherchées, notamment dans le cadre du PDALPD, en tenant compte de leurs souhaits (cf. paragraphe 7).

## La localisation

Elle doit garantir le respect des règles d'hygiène et de sécurité des gens du voyage et éviter les effets de relégation. Ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil sont 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 (équipements scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels ainsi qu'aux différents services spécialisés) et d'éviter les surcoûts liés aux travaux de viabilisation. Est donc naturellement à proscrire tout terrain jugé incompatible avec une fonction d'habitat.

## La capacité des aires

La capacité de ces aires doit être suffisante au regard de l'équilibre financier de sa gestion. La réalisation d'aires d'une capacité inférieure à 15 places de caravanes devrait donc être évitée. Vous pourrez toutefois, s'agissant d'aires organisées en réseau pour leur gestion, accepter des exceptions à cet objectif.

Cette capacité ne doit cependant pas être trop importante afin d'éviter la concentration de groupes importants à l'origine de conditions de séjours moins satisfaisantes, occasionnant souvent des difficultés de fonctionnement. Il faut donc éviter que les aires dépassent une capacité d'accueil de 50 places de caravane.

L'expérience montre qu'une capacité se situant entre 25 et 40 places représente un bon compromis au regard des préoccupations de gestion et de fonctionnement. Si vous jugez manifestement inapproprié un projet d'aire d'accueil au regard de ces préconisations, vous pourrez demander la modification du projet ou, le cas échéant, demander la réalisation de deux aires de taille plus réduite. D'une manière générale, la réalisation d'un nombre d'aires plus important, mais de capacités plus réduites, va dans le sens d'une meilleure intégration et est susceptible de faciliter la gestion : elle doit donc être encouragée, dans la mesure du possible – y compris le dédoublement d'aires existantes qui seraient d'une capacité supérieure et inappropriée.

## L'ouverture de l'aire

Les aires d'accueil ont vocation à répondre aux besoins des personnes itinérantes, ce qui implique que celles-ci leur soient accessibles tout au long de l'année. Toutefois, cette condition ne doit pas interdire, si le gestionnaire le souhaite, la fermeture annuelle de l'aire, pour une période donnée (un mois par exemple) pour des raisons de gestion ou pour y réaliser des travaux d'entretien. Dans ce cas, cette période de fermeture doit être mentionnée au règlement intérieur. Par ailleurs, dans le cas où existent plusieurs aires d'accueil dans un secteur géographique donné et où, pendant certaines périodes de l'année, la fréquentation s'avérerait structurellement plus réduite, il est naturellement envisageable qu'elles puissent être fermées par rotation.

## La durée de séjour

La durée maximum de séjour autorisée est définie au vu de l'évaluation des besoins du schéma départemental. Elle est précisée dans le règlement intérieur de l'aire d'accueil. Elle doit être adaptée aux capacités d'accueil sur la commune ou les communes environnantes, prévues par le schéma.

D'une manière générale, le règlement intérieur ne doit pas prévoir une durée continue de séjour supérieure à neuf mois, ce qui n'exclut pas la possibilité de dérogation en cas de situation particulière (hospitalisation de longue durée d'un membre de la famille, activité professionnelle par exemple).

Il se peut toutefois que soit constaté le séjour permanent ou quasi-permanent de familles sur une aire d'accueil. Si tel est le cas, il faut veiller à ce qu'aucune construction « en dur » ne soit aménagée, ce qui constituerait un signe clair de sédentarisation, et tirer les conséquences de cette situation : les places ne pourraient plus être comptabilisées au titre des capacités d'accueil des familles non sédentaires et ne pourront plus, en conséquence, bénéficier de l'aide à la gestion et de la bonification de la

DGF. Dans ce cas, des formes d'habitat adapté à la sédentarisation des familles devront être recherchées.

Par ailleurs, des séjours prolongés voire quasi permanents peuvent, en particulier s'ils concernent un nombre substantiel de familles, conduire à réduire de manière sensible les capacités d'accueil des populations itinérantes. Or, il importe qu'en tout état de cause des capacités effectives d'accueil de ces populations soient maintenues à un niveau suffisant pour faire face aux besoins réellement constatés. A défaut, l'objectif de la loi qui consiste à prévenir les stationnements irréguliers ne pourrait plus être atteint, ce qui remettrait en cause la crédibilité de ce dispositif d'accueil.

En conséquence, si vous constatiez, au vu du rapport annuel sur les aires d'accueil préalable au renouvellement des conventions d'aide à la gestion ou par le constat, de stationnements irréguliers hors des aires d'accueil, faute de places suffisantes, que les capacités d'accueil des gens du voyage itinérants étaient devenues insuffisantes du fait de la présence quasi permanente de familles sur les aires d'accueil, il vous appartiendrait d'envisager l'accroissement des capacités d'accueil sur le secteur considéré. A défaut d'y parvenir devrait être envisagée la suspension partielle de l'application des dispositions des articles 5 et 7 de la loi, relatifs respectivement aux aides à la gestion et à la majoration de la DGF, voire de celles de l'article 9 permettant au maire d'interdire par arrêté le stationnement des gens du voyage sur le territoire de la commune en dehors de l'aire d'accueil si, réellement, les gens du voyage itinérants ne trouvaient plus de capacités d'accueil suffisantes sur le secteur géographique.

## L'aménagement et l'équipement des aires d'accueil

### L'aménagement

Le parti d'aménagement de l'aire d'accueil sera conçu dans le souci de favoriser des conditions de vie agréables à ses occupants ménageant à la fois la vie familiale par des espaces privatifs et la vie collective par des espaces communs. Il doit notamment éviter « l'effet parking », surtout pour les grands terrains, et favoriser l'insertion de l'aire dans le paysage ainsi que dans le secteur urbain proche. L'aménagement paysager fait partie intégrante du parti d'aménagement.

La place de caravane doit permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque. Sa superficie sera suffisante pour permettre l'existence d'espaces libres privatifs et le respect des règles de sécurité. Vous veillerez, dans les dossiers qui vous seront soumis, à ce que la superficie privative moyenne par place de caravane ne soit pas inférieure à 75 mètres, hors espaces collectifs et circulations internes à l'aire d'accueil, dans les aires nouvellement créées. Pour les aires existantes, en dessous de ce seuil, il est recommandé de prévoir des travaux d'agrandissement de ces places qui pourront, s'ils sont réalisés dans le délai de deux ans prévu par la loi, bénéficier des conditions de financement prévues au paragraphe 3.4.

La place de caravane, telle qu'elle est définie dans le décret relatif aux normes techniques, est à distinguer de celle d'emplacement qui est l'espace de stationnement de plusieurs caravanes (en pratique 2 ou 3) et des véhicules appartenant au même groupe familial. Certains aménagements peuvent utilement être conçus à l'échelle de l'emplacement (borne électrique, accès à l'eau, sanitaires, etc.).

Des espaces collectifs de type récréatifs (aires de jeux, espaces verts...) liés à la vie quotidienne des familles pourront être prévus. Ils seront à définir selon les besoins des populations concernées.

La superficie de l'aire est à apprécier en fonction du nombre des places et des aménagements annexes envisagés tels que des aires de jeux pour les enfants, des espaces verts et du parti d'aménagement. La superficie nécessaire, par exemple, est augmentée si on envisage pour les emplacements un système alvéolaire (emplacements séparés par des bosquets ou des buttes plantées).

Les sols des espaces réservés à la circulation et au stationnement des caravanes sont stabilisés. Le choix du revêtement est fonction des conditions climatiques et de la nature des sols. Il est également dicté par le souci d'offrir un confort suffisant aux personnes résidant dans l'aire d'accueil et de réduire les coûts d'entretien et de réfection des chaussées. La conception des clôtures favorise l'intégration de l'aire d'accueil à l'environnement. Les haies vives devront, notamment, être préférées ou doubler les simples clôtures grillagées de manière à éviter les effets de «ghetto».

### Les équipements

Les aires d'accueil doivent bénéficier des mêmes dispositifs d'assainissement que ceux du secteur auxquelles elles appartiennent.

Les réseaux d'eau et d'électricité doivent permettre d'assurer le fonctionnement de l'équipement électroménager des familles.

Chaque place de caravane doit pouvoir accéder aisément à un branchement d'eau et d'électricité et à une évacuation d'eaux usées. La possibilité d'accéder également à un système de vidange pour WC chimiques doit, sauf exception motivée, être ouverte sur l'aire.

Dans un souci de responsabilisation des usagers, le recours à des compteurs individuels d'eau et d'électricité doit être encouragé.

L'équipement en sanitaire doit être suffisant pour s'adapter au mode de vie des familles. Conformément au décret no 2001-569 du 29 juin 2001, les aires d'accueil devront comporter au minimum un bloc sanitaire, intégrant au moins une douche et deux WC pour cinq places de caravane.

L'aménagement d'un bloc sanitaire par emplacement (c'est-à-dire pour 2 à 3 places de caravane) peut être envisagé lorsque cette solution paraît adaptée au vu de la situation des familles concernées. Les expériences menées dans certains départements montrent que la majoration des coûts induits à l'investissement qui peut en résulter est souvent compensée par des économies de gestion (meilleure pérennité des équipements).

### La gestion de l'aire d'accueil

L'aménagement et la gestion d'une aire d'accueil sont étroitement liés. Le projet d'aménagement présenté lors de la demande de subvention comprend les modalités de gestion.

La gestion de l'aire comprend le gardiennage, l'accueil, le fonctionnement et l'entretien des équipements et des espaces collectifs.

Elle doit être conforme aux normes définies par le décret no 2001-569 du 29 juin 2001 ainsi qu'aux dispositions prévues par le schéma départemental lorsque celui est approuvé selon les modalités de la loi du 5 juillet 2000.

Un dispositif commun à plusieurs aires situées dans le même secteur géographique est possible. En revanche, un temps de présence suffisant et quotidien sur l'aire permettant d'assurer l'accueil, les entrées et sorties, le règlement du droit d'usage et le respect du règlement dans de bonnes conditions est indispensable.

Les expériences menées dans divers départements soulignent combien, pour les équipements sanitaires, il est important de prévoir des dispositifs appropriés de gestion (présence d'un gestionnaire aux heures d'utilisation, système d'individualisation des consommations, gestion d'horaires de fonctionnement, etc.).

Le montant du droit d'usage peut être fixé à l'emplacement ou à la place. Il inclura ou non la dépense liée à la consommation des fluides par les usagers. Il est en cohérence avec le niveau de prestations offertes et devra être compatible avec le niveau de ressources des populations concernées. Ce montant figure dans la convention passée entre l'État et le gestionnaire et dans le règlement intérieur. Une harmonisation de ces montants au sein du département doit être recherchée.

### Les actions à caractère social

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juillet 2000 prévoit que le schéma départemental précise la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui fréquentent les aires d'accueil. L'élaboration de ce schéma doit permettre

d'évaluer les besoins, de recenser, d'organiser et de coordonner tous les projets socio-éducatifs permettant aux gens du voyage de participer à la vie locale et de rencontrer les autres composantes de la population. Les modalités de définition des besoins et de mise en œuvre de ces actions feront l'objet d'une circulaire spécifique du ministère de l'emploi et de la solidarité.

### 4.2. Les aires de grand passage

Compte tenu du développement, constaté au plan national, de groupes importants voyageant ensemble, les départements devront disposer de capacités d'accueil adaptées aux besoins de ces groupes, qui incluent les groupes convergeant vers les lieux de grands rassemblements traditionnels ou occasionnels, quelque temps avant ou après ces rassemblements eux-mêmes.

Il est donc important de distinguer les «grands passages» qui ne dépassent pas généralement les 200 caravanes et qui ne sont connus que deux ou trois mois avant leur passage, «des rassemblements traditionnels et occasionnels» qui sont, eux, connus longtemps à l'avance et regroupent un nombre bien supérieur de caravanes.

#### La destination des aires de grand passage

Elles sont destinées à recevoir les grands groupes de 50 à 200 caravanes environ voyageant ensemble.

Les aires de grand passage ne sont pas ouvertes et gérées en permanence mais doivent être rendues accessibles en tant que de besoin.

#### La capacité de ces aires

Leur capacité est fonction des besoins constatés lors de l'étude du schéma départemental. Il est toutefois conseillé de prévoir une capacité suffisante pour pouvoir accueillir les plus grands groupes (200 caravanes environ). Le cas échéant, afin de réduire les contraintes liées à de fortes concentrations, plusieurs aires de grand passage de capacité plus réduite (de l'ordre d'une centaine de place) pourront être réalisées dans le même secteur.

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.

#### L'aménagement et l'équipement

L'aménagement de ces aires doit permettre à ces grands groupes de séjourner, pour des durées brèves en général (de quelques jours à quelques semaines au maximum) dans des conditions satisfaisantes. Aussi, doivent être prévus une superficie suffisante, un accès routier en rapport avec la circulation attendue, des sols suffisamment portants pour rester praticables quelles que soient les conditions climatiques. Compte tenu de leur destination, les aires de grand passage peuvent être situées en périphérie des agglomérations, sans toutefois choisir des localisations trop excentrées qui risqueraient de ne pas être adaptées aux besoins. Toutefois, ne nécessitant 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.

L'équipement peut être sommaire mais doit comporter :

- soit une alimentation permanente en eau, en électricité et un assainissement;
- soit la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer l'alimentation en eau (citerne, etc.) ainsi que la collecte du contenu des WC chimiques des caravanes et des eaux usées, qui sera mobilisé lors de la présence des groupes.

Dans tous les cas, un dispositif de ramassage des ordures ménagères doit pouvoir être mobilisé lors de la présence des groupes.

#### Gestion

Aucun dispositif permanent de gestion n'est requis. Toutefois, 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 : système d'astreinte, capacité à mobiliser rapidement les équipements sanitaires, des citernes, des bennes à ordures nécessaires le cas échéant.

### **4.3. Les emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels**

Ces emplacements doivent répondre aux besoins des grands rassemblements traditionnels et occasionnels qui sont connus à l'avance et regroupent un grand nombre de caravanes, parfois plusieurs milliers.

Ces emplacements doivent être mobilisables quelques semaines par an et n'ont donc pas, à la différence des aires de grand passage, un caractère permanent.

Aucun aménagement permanent obligatoire n'est à prévoir, s'agissant de rassemblements occasionnels (se référer pour les conditions au 3.2. de la présente circulaire).

#### **4.4. Les autres dispositifs d'accueil éventuels**

Les schémas départementaux doivent, dès lors que des besoins d'accueil existent sur un territoire, organiser des réponses en termes d'aires d'accueil et d'aires de grand passage. Toutefois, certaines communes – particulièrement de petites communes rurales – peuvent souhaiter, en complément de la réponse ainsi prévue par le schéma, disposer de capacités d'accueil de faible capacité, destinées à permettre des haltes de court séjour pour des familles isolées ou, au maximum, pour quelques caravanes voyageant en petit groupe. Des aires dites de petit passage, d'une capacité nécessairement limitée (de l'ordre de 4 à 6 places par exemple) peuvent, dans ce cas, être envisagées. Si vous le jugez utile, ces aires peuvent être inscrites en annexe au schéma départemental, sous les deux conditions suivantes :

- en aucun cas les capacités d'accueil ainsi créées ne pourront venir se substituer et réduire, même marginalement, les capacités d'accueil estimées nécessaires par le schéma, qui devront en tout état de cause être réalisées. Il s'agit bien de démarches volontaires, visant à doter des territoires de capacités complémentaires. Ces aires pourront être inscrites en annexe au schéma départemental – ce qui doit être encouragé afin de reconnaître et de valoriser les démarches de ces communes ;
- leur réalisation n'en deviendra pas pour autant une obligation légale, dont la méconnaissance aurait pour conséquence l'intervention du représentant de l'État au titre de l'article 3.

Les modalités de financement en investissement de ces aires par l'État sont celles prévues par la circulaire du 27 octobre 1999. Il n'est pas envisagé qu'elles puissent bénéficier d'une aide à la gestion de la part de l'État, compte tenu de leur objet.

## **Titre 5 - les nouvelles dispositions du Code de l'urbanisme**

### **5.1. Les règles générales**

L'article 8 de la loi du 5 juillet 2000 complétait l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, pour insister sur la nécessité, pour les documents d'urbanisme, de prendre en compte l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

Cet article a été reformulé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui a réécrit tout le chapitre concerné en plaçant en tête de ce chapitre, un nouvel article L. 121-1 qui développe l'ensemble des principes fondamentaux qui s'imposeront aux documents d'urbanisme, notamment la mixité sociale, la diversité urbaine et la prise en compte des besoins présents et futurs en matière d'habitat. Ce nouvel article doit être compris comme incluant les besoins en accueil et en habitat des gens du voyage.

Cet article confirme que les documents d'urbanisme ne peuvent pas, légalement, s'opposer au stationnement des caravanes lorsqu'un terrain d'accueil d'une capacité suffisante n'a pas été réalisé et qu'un plan local d'urbanisme qui interdirait les caravanes ou les terrains familiaux sur tout le territoire de la commune ne serait pas légal.

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

#### **Dans le plan local d'urbanisme**

a) L'accueil des gens du voyage doit être autorisé en fonction de l'analyse des besoins, telle qu'elle est traduite dans le schéma départemental. Le stationnement des caravanes peut être autorisé dans toutes les zones du plan local d'urbanisme sauf prescription particulière contraire. Toutefois, un plan local d'urbanisme qui interdirait le stationnement des caravanes sur l'ensemble du territoire de la commune serait entaché d'illégalité. Vous appellerez et encouragerez la coordination des actions d'accueil des gens du voyage dans le cadre du « porter à connaissance » et de l'association des services de l'État à l'élaboration du plan local d'urbanisme. Vous appellerez également que les documents d'urbanisme doivent répondre aux besoins d'habitat y compris des gens du voyage.

b) Les projets d'aires permanentes d'accueil ou d'aires de petit passage des gens du voyage peuvent faire l'objet, en tant que de besoin, d'emplacements réservés. En effet, la jurisprudence administrative (Conseil d'État, 5 mars 1988, ville de Lille) précise que « les terrains d'accueil pour nomades constituent un équipement d'intérêt général... ».

Il convient toutefois de préciser que le recours préalable à un emplacement réservé n'a aucun caractère obligatoire. La commune peut réaliser directement l'aire d'accueil dès lors qu'elle dispose du terrain et que le plan local d'urbanisme ne l'interdit pas.

c) Lorsque le préfet exerce son pouvoir de substitution pour réaliser une aire d'accueil, il peut qualifier ce projet de « projet d'intérêt général » dans les conditions définies aux articles R. 121-3 et R. 121-4 du code de l'urbanisme. Il peut alors demander au maire de modifier son plan local d'urbanisme afin d'y inscrire un emplacement réservé pour la réalisation d'une aire d'accueil.

#### **Dans les cartes communales**

La réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage est possible dans les zones constructibles délimitées par les cartes communales.

#### **Les communes sans plan local d'urbanisme**

L'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme modifié par la loi du 5 juillet 2000, dispose que, dans ces communes, « sont seules autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune : [...] ».

2o Les constructions ou installations nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, ».

Il en résulte que les d'aires permanentes d'accueil définies à l'article 1<sup>er</sup> de la loi et les aires de petit passage des gens du voyage sont autorisées sur tout le territoire de la commune, si aucune autre disposition ou servitude ne l'interdit.

### **5.3. Les outils fonciers**

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

#### **Terrains possédés par la commune**

La commune peut y réaliser une aire d'accueil dès lors que les documents d'urbanisme ne l'interdisent pas. Il faut toutefois préciser que, dans le cas où ces terrains ont été acquis dans le cadre de la procédure d'expropriation pour un autre objet, une nouvelle DUP doit préalablement intervenir.

### Les droits de préemption

Le droit de préemption urbain et le droit de préemption institué dans les zones d'aménagement différé peuvent être exercés en vue de la réalisation des objets prévus aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme et notamment pour mettre en œuvre une politique locale de l'habitat ou réaliser des équipements collectifs. Il en résulte que la commune peut les utiliser pour acquérir les terrains nécessaires à la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage.

### Expropriation

Un projet de création d'aire d'accueil dont l'utilité publique est reconnue peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique et si nécessaire, de mise en conformité du PLU en application des dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme.

### 5.4. Les terrains familiaux

Les dispositions de l'article L. 443-3 introduites par la loi du 5 juillet 2000 visent exclusivement les terrains destinés à l'habitat de familles de gens du voyage. Ils seront autorisés dans les conditions prévues par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 443-1. Ce décret complètera les dispositions réglementaires des articles R. 443-1 et suivants du code de l'urbanisme, concernant les procédures d'autorisation de stationnement des caravanes et d'aménagement de terrains destinés à l'accueil des caravanes et des habitations légères de loisirs.

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.

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, etc.). Elles tiendront lieu de permis de construire pour les constructions entrant dans le champ d'application de l'autorisation d'aménager.

## Titre 6 - les pouvoirs des maires en matière d'interdiction de stationner et la procédure d'expulsion

### 6.1. L'arrêté d'interdiction de stationner

#### L'arrêté municipal

L'article 9 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 (c'est-à-dire celles mentionnées au 4-1 et 4-2 de la présente circulaire), 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 mentionnées au titre I de la présente circulaire. Enfin, cette possibilité est également offerte aux communes qui n'ont pas d'obligation au titre du schéma départemental, ni au titre d'une des conventions susmentionnées, mais qui se sont cependant dotées d'une aire aménagée et gérées 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.

Dans tous les cas, vous attirerez l'attention des maires sur le fait que le maintien dans le temps de la légalité de cet arrêté – qui ne relèvera en toute hypothèse que du contrôle du juge éventuellement saisi d'une contestation de sa légalité à l'occasion d'un litige – sera subordonné, non seulement à l'existence de l'aire, mais à son maintien en état par une gestion appropriée : en cas de dégradation manifeste des conditions d'accueil ou de réduction sensible des capacités effectives d'accueil par rapport aux prescriptions du schéma, le juge pourrait estimer que les conditions prévues par la loi pour fonder le maire à interdire le stationnement des caravanes sur le territoire de la commune, hors de l'aire d'accueil, ne seraient plus remplies.

Lorsque le maire a pris un tel arrêté, il peut, en cas de stationnement illicite sur un terrain public ou sur un terrain privé saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

### Les conséquences de l'arrêté municipal

J'attire votre attention sur les deux nouvelles dispositions qui découlent de cette prescription :

– tout d'abord le pouvoir du maire de saisir le juge, qui ne pouvait s'exercer, avant la loi du 5 juillet 2000, que pour les terrains publics ou appartenant au domaine privé de la commune, s'applique désormais également aux terrains appartenant à des propriétaires privés, sans qu'il ait à être constatée la carence du propriétaire à agir. Aussi le maire peut-il saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de demander l'évacuation forcée des résidences mobiles ;

– par ailleurs, même lorsque le stationnement illicite se trouve sur un terrain du domaine public, le maire, pourra saisir le juge civil.

Ainsi la loi affirme-t-elle la compétence du juge civil pour toute demande d'expulsion de résidences mobiles des gens du voyage.

Il est à noter que la loi précise que le maire peut agir en justice aux fins de voir expulser des résidences mobiles stationnant sur un terrain appartenant à un propriétaire privé, si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique (son action se rattachant ainsi à son pouvoir de police administrative). Cette exigence – qu'il lui faudra le cas échéant justifier devant le juge – n'est naturellement pas requise lorsque le terrain appartient à la commune puisque, dans ce cas, le maire agit comme représentant de la collectivité propriétaire.

### 6.2. La phase judiciaire

L'article 9 apporte également de nouvelles dispositions visant à réduire les délais d'instruction de la procédure d'expulsion des résidences mobiles des gens du voyage en stationnement illicite lorsque le maire a pris un arrêté d'interdiction de stationner.

Ces dispositions sont les suivantes :

– le juge peut, outre la décision d'ordonner l'évacuation des résidences mobiles, prescrire à leurs occupants de rejoindre l'aire d'accueil aménagée, à défaut de quitter la commune. S'il ordonne également l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction, il ne sera pas nécessaire pour le maire de relancer une procédure d'expulsion en cas de déplacement des caravanes sur un autre terrain de la commune ;

– le juge statue en la forme des référés et sa décision est exécutoire à titre provisoire : le président du tribunal de grande instance est saisi par voie d'assignation, la procédure dite en la forme des référés est en effet contradictoire. L'assignation est délivrée, le cas échéant, au propriétaire ou au titulaire d'un droit réel d'occupation sur le terrain. Elle est exécutoire même dans le cas où il est fait appel de cette décision. Il faut noter que cette procédure ne rend pas le recours au ministère d'avocat obligatoire pour la commune. En outre, il convient de rappeler que le

recours à un huissier n'est en aucune manière une obligation légale et que ce recours relève du seul choix de la commune;

– il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute: dans ce cas, la signification préalable du jugement par huissier n'est pas nécessaire;

– par ailleurs, lorsque le cas présente un caractère d'urgence (par exemple s'il existe un risque de dégradation d'un site remarquable), le juge fait application de la procédure du référé d'heure à heure conformément au second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile: il peut donc permettre au demandeur d'assigner à une heure indiquée, même les jours fériés ou chômés. Le juge doit toutefois s'assurer qu'il s'est écoulé un délai suffisant entre l'assignation et l'audience pour que la partie assignée ait pu préparer sa défense.

Ces dispositions visant à réduire les délais d'instruction de la procédure d'expulsion s'appliquent également lorsque le TGI est saisi par le propriétaire ou le titulaire du droit réel d'usage d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique occupé par un stationnement illicite des résidences mobiles des gens du voyage sous réserve que cette occupation soit de nature à entraver l'activité.

Ces dispositions ne sont pas applicables:

– lorsque les personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent. Dans ce cas les dispositions de l'article R. 443-4 s'appliquent. Il prévoit que tout stationnement de plus de trois mois continu d'une caravane qui constitue l'habitat permanent de ses utilisateurs est subordonné à l'obtention d'une autorisation par l'autorité compétente. Cette autorisation est à renouveler tous les trois ans;

– lorsque le terrain a fait l'objet d'une autorisation d'aménagement pour le camping et le stationnement de caravanes conformément à l'article L. 443-1 du CU, ou bien d'une autorisation d'aménagement pour l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs (terrains familiaux) conformément à l'article L. 443-3 du CU créé par la présente loi.

Les dispositions de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 restent applicables dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma approuvé dans les conditions de la loi du 5 juillet 2000. Les dispositions de l'article 9 de cette nouvelle loi s'appliquent aux communes dès lors qu'elles remplissent les obligations de l'article 2, c'est-à-dire dès lors qu'elles figurent dans un nouveau schéma départemental et qu'elles satisfont à leurs obligations.

### **6.3. Les enjeux de l'octroi de la force publique**

Votre attention est spécialement attirée sur les enjeux de l'octroi de la force publique dans la mise en application de la loi. Il est en effet essentiel, dans un esprit d'équilibre des droits et des devoirs entre les communes d'une part et les gens du voyage d'autre part, esprit qui a présidé à l'élaboration de la loi, qu'une commune qui a satisfait aux obligations de la loi, puisse obtenir l'octroi de la force publique dans les meilleures conditions possibles. A défaut, elle ne comprendrait pas que les efforts réalisés ne soient pas suivis d'effet et, en particulier, qu'il ne soit pas mis fin aux stationnements irréguliers qui continueraient de survenir.

Il est nécessaire que les effets de la mise en place du dispositif d'accueil et d'habitat des gens du voyage, bénéficient en priorité aux communes respectueuses de la loi afin de ne pas les décourager et d'inciter les autres collectivités territoriales concernées à suivre leur exemple. Inversement, les communes qui tardent ou refusent de se mettre en règle avec la loi doivent savoir qu'il en sera tenu compte dans les décisions de concours de la force publique qui seraient, malgré tout, demandées pour l'exécution d'une décision de justice (ce qui devrait être exceptionnel).

Ces considérations doivent guider votre action pour fonder votre décision lorsque vous êtes saisi d'une demande d'intervention des forces de l'ordre pour la mise en œuvre effective des ordonnances d'expulsion des gens du voyage. Au regard de ce nouveau dispositif législatif, vous accorderez

donc une attention toute particulière aux demandes de concours de la force publique formulées par les communes qui s'acquittent de leurs obligations légales mises à leur charge par le schéma départemental et vous accorderez, en règle générale, ce concours, réserve faite, bien évidemment, du cas où vous estimeriez que cette intervention présenterait des risques sérieux de troubles graves à l'ordre public – la jurisprudence du conseil d'État (arrêt Cartonneries Saint-Charles du 3 juin 1938) reconnaissant dans tous les cas à l'autorité administrative la faculté d'apprécier les conditions d'exécution des décisions de justice et de différer, le cas échéant, l'octroi du concours de la force publique pour des motifs tirés de la nécessité du maintien de l'ordre public ou encore de considérations sociales ou humanitaires (arrêt CE du 27 avril 1983, ministère de l'intérieur/société SIRAP).

## **Titre 7 - les besoins en habitat des gens du voyage**

Les modes de vie des populations dites «gens du voyage» sont variés. Certaines familles sont itinérantes tout au long de l'année, d'autres ne pratiquent le voyage que quelques mois par an, d'autres, encore, sont sédentaires ou quasiment sédentaires mais ne souhaitent pas, pour autant, accéder à un logement «ordinaire».

Les modes de vie sédentaires ou semi-sédentaires nécessitent des modes d'habitat que l'on qualifie généralement «d'habitat adapté». Ils recourent aussi bien l'habitat permettant de conserver la caravane en complément du logement que le terrain familial aménagé sans construction d'habitation. Ces modes d'habitat ont des fondements culturels, professionnels, familiaux. Ils répondent parfois également à des contraintes de diverses natures: ressources insuffisantes pour continuer à pratiquer le voyage, souhait de scolariser les enfants, etc. Les schémas départementaux antérieurs à la loi, les débats au parlement et divers témoignages ont révélé une nette augmentation des difficultés de ces populations à accéder à un habitat adapté à leur mode de vie dans des conditions satisfaisantes, depuis une dizaine d'années. Ces difficultés sont d'autant plus grandes que les revenus des familles sont modestes.

Aussi, les besoins en habitat des gens du voyage étant étroitement liés aux besoins en accueil des gens du voyage, vous favoriserez dans la mesure du possible une réflexion inter-partenaire sur les solutions à mettre en œuvre pour y répondre. La dynamique partenariale suscitée à l'occasion du schéma est, en effet, l'occasion d'informer et de sensibiliser les acteurs concernés et d'engager la recherche de solutions adaptées (offre d'habitat à créer, accompagnement social si nécessaire à prévoir, moyens et acteurs à solliciter).

Vous pourrez mobiliser, par ailleurs, les dispositifs de droit commun nécessaires: PDALPD, mais aussi PDI, FSH... et les opérateurs éventuels à impliquer (organismes HLM, associations, CDC, 1 %). Le PLA-Intégration doit constituer un outil privilégié permettant de proposer des solutions de logement durables adaptées aux aspirations des populations sédentaires dont il s'agit, qui demeurent bien souvent et au moins durant une phase d'adaptation, différentes de celle de la majorité de la population.

Les solutions envisagées pour répondre aux besoins en habitat des gens du voyage pourront figurer en annexe du schéma. Elles permettront de mieux appréhender la cohérence de la politique mise en œuvre concernant l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Elles n'auront cependant, en aucun cas, valeur de prescription et, il est absolument évident que la réalisation de projets répondant à ces objectifs ne pourra, en aucun cas, conduire à exonérer une commune de ses obligations en ce qui concerne l'accueil des populations non sédentaires.

Vous nous saisissez de toute difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de ces dispositions.

## FICHE ACTUALITÉ :

# Le mouvement associatif en France

Parmi les lois qui ont rythmé la construction de la République Française, celle de 1901 consacrée aux associations est sans doute une des plus ancrées dans la mémoire collective. L'actualité de ces associations loi 1901 n'est pas due qu'à la commémoration d'un centenaire, ni même aux quelques scandales qui ont rythmé les dernières décennies.

A l'heure où la démocratie semble à la recherche d'un nouveau souffle, beaucoup voient dans le mouvement associatif, appelé parfois société civile, les germes d'une nouvelle forme d'expression citoyenne, une des matérialisations d'une démocratie participative ou de proximité, selon les expressions convenues.

Mais s'il est vrai que l'histoire du mouvement associatif témoigne d'une vitalité, d'une capacité de revendications et d'innovations qui a beaucoup nourri la République, il serait illusoire d'ignorer les difficultés que rencontrent les associations, en termes structurels mais aussi en termes d'identité.

## I/ DE LA RÉVOLUTION À 1901

### I.1) Une lente maturation

La Révolution de 1789 s'est en grande partie construite contre les corporations de l'Ancien Régime, leur accès réglementé aux diverses professions et le cortège de privilèges qui les accompagnaient. Par la suite, de la Restauration jusqu'à la troisième République, les associations ont continué à être regardées avec méfiance, soupçonnées d'une part de menacer le régime en place, et d'autre part sujettes à l'anticléricalisme. Cette réticence finit par s'effacer avec le formidable mouvement de libération qui clôt le XIX<sup>e</sup> siècle: autorisation par la loi du 24 juillet 1867 des sociétés ouvrières, loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et de réunion, loi du 21 mars 1884 sur la liberté du groupement syndical, et en 1898 rénovation du cadre juridique de la Mutualité.

Cette période est marquée par l'empreinte de Pierre Waldeck-Rousseau. Ministre de l'intérieur à deux reprises, instigateur de la loi sur la liberté syndicale, il dépose dès 1883 un premier projet de loi sur le contrat associatif. Mais ce n'est que le 1<sup>er</sup> juillet 1901 que son projet aboutira. La vivacité des débats, qui expliquent ces 20 années et pas loin d'une trentaine de projets ou propositions de loi, témoigne principalement d'une prise de conscience par les parlementaires des bouleversements sociaux qu'une telle loi devait générer. Des débats d'autant plus vif que le vote s'inscrivait dans la polémique préalable à la séparation de l'église et de l'État (Loi du 9 décembre 1905).

### I.2) Une très grande liberté

Le texte Waldeck-Rousseau concrétise l'émergence de la société civile, ces corps intermédiaires que l'on cherche aujourd'hui à réactiver. Il ouvre un formidable espace de liberté en donnant le droit à tout citoyen de s'associer sans aucune formalité ou autorisation préalable. La déclaration en préfecture n'est exigée que pour obtenir une personnalité juridique.

- «L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.» (article 1<sup>er</sup>);
- «Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable.» (article 2);

• La capacité juridique sera attribuée aux seules associations qui seront enregistrées en préfecture, la déclaration comprenant «le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction» (article 5).

Paradoxalement, les principes de la révolution de 1789, qui, on l'a signalé, avait grandement restreint le cadre associatif, sont affirmés: primauté de l'individu et de ses droits, liberté d'opinion et d'adhésion, et dans le cadre plus précis des associations, limitation de l'objet de l'association à un objet défini, égalité des membres, administration par délibération, etc.

La loi et ses principes ont très peu évolué depuis leur promulgation. Les restrictions instaurées par le régime de Vichy seront annulées par ordonnance dès la libération. Quant au régime particulier mis en place pour les associations d'étrangers par le décret-loi du 12 avril 1939, il sera abrogé avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, en octobre 1981. Depuis, les seules modifications concernent essentiellement les questions de transparence financière et de régime fiscal.

## II/ LE MOUVEMENT ASSOCIATIF AU XX<sup>e</sup> SIÈCLE

### II.1) Un mouvement revendicatif

La formulation même de la loi de 1901 - l'association est un contrat - a ouvert un champ d'exploration extrêmement vaste. Il ne s'agit pas de dire que la loi a été à l'origine du mouvement social, la Ligue de l'enseignement créée en 1866 par Jean Macé ou la Ligue des droits de l'homme fondée en 1898 ayant notamment pris une part prépondérante dans la mise en œuvre des politiques publiques. Mais la loi a indéniablement favorisé les initiatives, le champ d'action évoluant au gré des époques. Ainsi, dès après la première guerre mondiale, les mouvements civiques (avec notamment l'Union féminine civique et sociale en 1925), de secours populaire (Fondation de la Fédération des Centres sociaux en 1922) et d'éducation populaire se multiplient. Les revendications portées par ces mouvements seront progressivement appliquées. D'abord par le Front populaire qui, avec Léo Lagrange secrétaire d'État aux Sports et aux loisirs, accompagne les congés payés par le développement des pratiques culturelles et sportives, une œuvre qui sera renforcée par André Malraux, ministre des Affaires culturelles en 1959, avec la création et le financement des maisons de la culture et des centres d'action culturelle. C'est ensuite, après la seconde guerre mondiale, l'avènement de la Sécurité sociale et le droit de vote enfin accordé aux femmes.

Avec la mise en œuvre de l'État-providence, la dialectique pouvoir public / associations va prendre un essor nouveau. Aux côtés des associations familiales ou rurales dont l'influence ne s'est jamais démentie, certaines associations ont fait aboutir des textes importants, que leurs portées soient limitées à l'objet même de l'association ou plus transversales. Il en va ainsi du rôle de l'Association des paralysés de France et l'Association des parents d'enfants inadaptés dans la promulgation de la loi de 1975 sur les droits et la garantie de ressources des personnes handicapées ou du poids des Restaurants du Cœur dans la mise en œuvre de l'amende-

ment dit Coluche 1. Comment ne pas signaler le mouvement féministe de l'après mai 1968 qui débouchera entre autres sur la légalisation de l'avortement en 1975 et plus récemment sur les textes sur l'égalité au travail. C'est aussi à la suite de mai 1968 que naîtront les mouvements écologistes et consuméristes.

### Les associations en quelques chiffres

Difficile de chiffrer avec exactitude le poids des associations en France aujourd'hui essentiellement parce que les associations ne sont pas obligées de déclarer leur disparition. On compte environ 900 000 associations enregistrées et 60 000 créations chaque année.

L'ensemble représente plus d'1 million de salariés (dont près de 100 000 emplois jeunes) et près de 10 millions de bénévoles. 20 millions de personnes de plus de 14 ans étaient, en 1996, membres d'une association. Environ un quart des associations concernent le domaine sportif, un autre quart la culture, le tourisme et les loisirs et près un peu moins de 20 % œuvrent dans l'action sanitaire et sociale.

Ces associations dépensent plus 30 milliards d'euros, soit un peu moins de 5 % du PIB, financées à 60 % par des dépenses publiques (27 % État, 15 % collectivités locales, 18 % Sécurité sociale et fonds sociaux).

## II.2) Une planche d'appui pour les politiques publiques

La relation entre puissance publique et associations n'est pas à sens unique, l'État et les collectivités locales contrôlant l'action associative soit par délégation de service publique, soit par un financement très important – une très large moitié des ressources associatives repose sur un financement public. Cette prépondérance se justifie à la fois par la nature souvent innovante de l'action associative (les emplois jeunes ne devaient-ils pas explorer de nouveaux métiers?) et par le caractère peu solvable de ces actions. Cette instrumentalisation – le terme n'a ici rien de péjoratif – va même jusqu'à faire des associations les acteurs directs des politiques publiques. Signalons ici la loi Delors de 1971 sur la formation professionnelle, celle de 1986 qui réserve les activités périscolaires aux seules associations, lois qui sont à l'origine de la création d'une multitude d'associations. Impossible de ne pas signaler les associations sportives ou culturelles, non moins nombreuses, qui ont la charge effective des politiques locales dans les domaines concernés.

L'intégration du mouvement associatif dans les politiques publiques présente évidemment nombre d'avantages mais aussi quelques risques: plus grande proximité entre les acteurs et les destinataires des actions sociales, plus grande souplesse dans la réglementation et la gestion pour ne citer que quelques avantages, clientélisme, détournement d'objet et gestion de fait pour pointer les risques majeurs. Quoi qu'il en soit, ce rôle social des associations est institutionnalisé depuis son inscription dans la législation sociale en 1975, un texte qui instaure une nouvelle catégorie d'associations «*assurant des tâches d'intérêt général*», habilitées à assurer «*l'exécution même d'un service public*». C'est notamment sur cette base que seront instituées les associations en charge de l'insertion telles les missions locales ou les Plans locaux d'insertions par l'emploi (PLIE).

## III/ UNE PERTE D'IDENTITÉ ?

### III.1) La fin ne peut justifier tous les moyens

Au-delà des problèmes de détournements précédemment évoqués, cette dimension presque fusionnelle entre associations et acteurs publics pré-

sente un réel risque de perte d'identité, de cette liberté d'expression qui a fait la richesse du mouvement associatif. Comment ne pas craindre la multiplication de ces associations sans adhérents où les décisions sont prises par les seuls bailleurs? Comment ne pas évoquer ces associations humanitaires où la légitime recherche de professionnalisme débouche sur l'exclusion progressive du bénévolat au profit des donateurs?

Car au-delà de l'objet même de l'association, c'est aussi son mode de fonctionnement qui en fait la particularité, à savoir la réunion en un même lieu et sur un même plan de professionnels et de bénévoles libres de leur implication, une réunion riche d'une autre pratique du travail. Or, des intentions et des valeurs affichées à la pratique, il y a bien souvent des écarts difficilement justifiables. On peut ainsi signaler l'ouvrage de la CGT<sup>2</sup>, qui peut bien évidemment être discuté mais dont le sous-titre est suffisamment éloquent: «*Du discours des associations sur le développement social aux pratiques antisociales des employeurs associatifs*».

### III.2) Redéfinir le champ de la légitimité associative

Ce qui importe ici, c'est, ainsi que l'écrivait en juin 1999 dans Libération, Fabienne Swiatly, que «*les associations sont trop souvent perçues comme les garantes d'une action collective et désintéressée par le simple fait qu'elles sont régies par la loi de 1901. [...] Il faut réfléchir, à l'aube du premier centenaire de la loi 1901, à la dérive que représente par exemple la disparition de l'adhérent ou du militant au profit du donateur ou de l'usager-consommateur. En professionnalisant à l'excès l'association, nous nous privons d'un riche espace d'apprentissage de la vie en société. Participer à une cause ne peut se limiter à la signature d'un chèque.*»

Lorsque les pouvoirs publics cherchent à faire des associations le seul substitut à un dialogue citoyen qui aurait été rompu, on peut craindre une forme de confusion entre différentes formes de légitimité. Si l'on ne peut guère avoir d'objections devant l'instauration d'un dialogue entre malades et hôpital, entre usagers et services publics, il convient de garder à l'esprit que les associations ont un objet propre, qu'elles ne sont finalement représentatives que de leurs seuls adhérents. Il ne faut pas voir dans cette dernière remarque une quelconque critique, mais plutôt la nécessaire réaffirmation de légitimités propres à chaque type d'action collective: aux élus, représentants du peuple, la défense de l'intérêt général, aux associations la poursuite d'objectifs particuliers. Il ne s'agit pas de s'interdire toute forme de coopération, bien au contraire, mais plutôt de différencier la légitimité électorale de la légitimité d'initiative ou de revendication des associations, d'éviter la confusion sur la nature de l'engagement politique et de l'engagement associatif. Dans ce domaine, les associations de solidarité internationales présentent une parfaite illustration des défis qui se présentent au monde associatif.

### Le volontariat, les particularités d'un statut

L'année 2001 a été déclarée «*année internationale du volontariat.*». Cette même année, le Conseil de l'Europe, dans sa recommandation 1496, déclare: «*Le volontariat est un geste d'apprentissage, de partage et de solidarité; le volontariat permet aux jeunes et aux moins jeunes d'acquérir une expérience de la vie, un esprit civique et des compétences professionnelles. Il participe de la transmission du savoir. Il améliore l'employabilité des personnes volontaires au chômage et permet aux personnes âgées de rester actives. L'activité volontaire représente dans de nombreux pays une part importante du produit intérieur brut. Elle répond à des changements sociaux et à de nouveaux besoins et souffrances humaines. Parfois le volontariat anticipe l'intervention des politiques par la création de nouveaux types de services, appelés à devenir des emplois rémunérés. L'activité volontaire est donc source d'emplois.*»

Autant d'actes ou de déclarations qui soulignent le poids croissant de ce que certains appellent le tiers-secteur, tant au niveau médiatique – renforcé par le prix Nobel de la paix reçu par Handicap International en 1997<sup>3</sup> ou par Médecins Sans Frontière en 1999 – qu'économique et social. Mais la définition proposée par le Conseil de l'Europe fait un peu figure d'auberge espagnole, sans doute pour contenter tous les convives. Entre le «volunteer» anglo-saxon et le volontariat à la française, il y a autant de différences qu'il peut en exister, en France justement, entre le volontariat ou le bénévolat.

## IV/ LE VOLONTARIAT, ENTRE BÉNÉVOLAT ET SALARIAT

### IV.1) De la bonne volonté...

Un bénévole est une personne de bonne volonté, c'est-à-dire selon le Petit Larousse, quelqu'un qui agit sans obligation et sans contrepartie. Intimement lié au monde associatif, le bénévolat implique donc une activité, mais une activité au service du bien commun, librement décidée sur la seule base de ses convictions ou de ses envies. Mettre au même niveau les envies et les convictions n'est pas anodin. Au-delà du seul aspect altruiste du bénévolat, il s'agit de souligner l'absence de contraintes qui pèse sur le bénévole. Son engagement n'est qu'un engagement moral, ce qui signifie qu'il n'est pas lié contractuellement à la structure associative.

Il est libre, entre autres, d'exprimer son désaccord et même de cesser son activité sans aucune forme de procès. Autrement dit, il s'agit d'un engagement informel :

- Engagement de la structure d'accueil dans la mesure où celle-ci autorise d'une certaine façon le bénévole à agir en son nom ;
- Engagement du bénévole dans la mesure où celui-ci met son temps et ses compétences au service des objectifs de la structure.

### IV.2)...à l'engagement dans la durée

Mais surtout, ce qui caractérise l'engagement bénévole, c'est sa dimension temporaire. Seule une reconduction tacite permet de lui donner un caractère durable. A contrario, le volontariat qu'il soit public, avec le volontariat civil, ou associatif, par le biais du volontariat de solidarité internationale, implique un engagement dans la durée. Cette durée trouve à se matérialiser dans des textes législatifs ou réglementaires et par contrat, autant d'écrits qui traduisent les droits et devoirs de chacun des partenaires.

Par cette contractualisation, le volontaire se met dans la durée au service de la collectivité, en France ou ailleurs. Cet acte ne doit, en principe, recevoir aucune contrepartie financière autre que celle lui assurant des conditions de vie décentes. Pendant cette mise à disposition, ces indemnités constituent la seule source de revenus du volontaire. Si l'on reconnaît des caractéristiques du bénévolat, générosité et action, on ne peut s'empêcher de penser également à une certaine forme de travail.

En première approche, le travail peut se définir comme une activité visant à la production d'une œuvre utile. Mais, il ne faut pas oublier, le travail permet aussi, et bien souvent surtout, à l'individu d'assurer sa subsistance et, éventuellement, celle de ses proches. Plus largement encore, André Gorz le considère comme «une activité dans la sphère publique, demandée, définie, reconnue utile par d'autres et, à ce titre, rémunérée par eux. C'est par le travail rémunéré (et plus particulièrement par le travail salarié) que nous appartenons à la sphère publique, acquérons une existence et une indemnisation sociales (c'est-à-dire une «profession»), sommes insérés dans un réseau de relations et d'échanges

où nous nous mesurons aux autres et nous voyons conférer des droits sur eux en échange de nos droits envers eux.»<sup>4</sup>

### IV.3) Volontariat versus salariat

On voit, au travers de ces définitions, ce qui peut rebuter certaines associations dans une assimilation du volontariat à du travail, l'idée de contrepartie allant à l'encontre d'une certaine idée de l'altruisme. Pourtant, sans s'appesantir sur les conditions parfois très avantageuses qui sont proposées aux volontaires, limiter le volontariat au seul désintéressement paraît réducteur, en témoigne la définition du Conseil de l'Europe proposée en introduction.

Plus encore qu'une distinction d'avec le travail, finalement de l'ordre des convictions, la différenciation d'avec le salariat relève d'un enjeu autrement plus important, ne serait-ce qu'en raison des risques toujours possible de requalification des contrats. Or en la matière, les définitions peuvent prêter à confusion. Dans son arrêt «Société Générale» du 13 novembre 1996, la Cour de cassation a unifié le régime du salariat dans le droit du travail et droit de la sécurité sociale, le définissant comme un travail accompli dans le cadre d'un «lien de subordination à l'égard de l'employeur». Depuis, l'arrêt «Labbane» de décembre 2000 a réintroduit en sus le critère de «dépendance économique».

Derrière cette jurisprudence, dont l'importance est à la mesure de l'absence de définition législative, se profile indéniablement, ce qu'il est désormais convenu d'appeler la norme fordiste. L'accord salarial qui relève de ce mode de régulation consiste en un échange tacite entre employeurs et employés : sécurité de l'emploi et rémunération relativement élevée contre renoncement à l'autonomie dans le travail.

## V/ DIVERSITÉ DU VOLONTARIAT

C'est bien ici que réside la principale difficulté. Dès lors que le salariat est censé englober toute activité encadrée et offrir un moyen de subsistance, le positionnement statutaire du volontariat devient délicat. Or, par son histoire et par philosophie, le volontariat s'est toujours considéré sinon contre, du moins à côté de la norme sociale, du fordisme dominant, de la sphère marchande. D'où la nécessité de se rattacher un cadre précis. Et cela tant pour le volontariat de solidarité internationale que pour le nouveau service civil.

### V.1) Le volontariat de solidarité internationale

Le volontariat de solidarité internationale est aussi divers que les Organisations non Gouvernementales (ONG) qui le portent. Des petites structures aux grandes associations humanitaires spécialisées dans les situations d'urgence, des développeurs en passant par les associations confessionnelles, elles sont toutes les héritières, dans des proportions propres à chacune, de l'esprit missionnaire, du tiers-mondisme et de l'anti-colonialisme.

Ces associations ont pour objet d'apporter leur concours dans des régions en difficulté. Les actions relèvent alors des domaines du développement économique, agricole ou social, de la protection de l'environnement, de l'action humanitaire d'urgence ou encore de la défense des droits de l'homme et la promotion de la démocratie. Dans ce cadre, le volontariat est destiné à agir au plus près du terrain en collaboration avec les acteurs locaux. Et, ce qui ne peut être négligé, il s'agit d'une main-d'œuvre motivée et a priori bon marché.

Et ce d'autant plus qu'à l'enthousiasme, et parfois l'amateurisme, des années soixante s'est ajoutée une volonté affirmée de professionnalisation. Une volonté qui trouve sa traduction dans le recrutement de volontaires de plus en plus diplômés – plus de la moitié des volontaires partis



en 1999 avaient un niveau supérieur à bac +3 – et de plus en plus âgé – 1/3 à plus de 29 ans. Or, même si les candidatures sont nombreuses, les personnes répondant aux caractéristiques qu'exige une expatriation en situation souvent difficile le sont moins <sup>(5)</sup>. Il n'est donc pas rare de voir les associations, françaises ou étrangères, entrer dans une logique de concurrence pour recruter la perle rare. Si bien que le revenu de subsistance prévu par le décret du 30 janvier 1995 *relatif aux volontaires civils et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale*, porte parfois mal son nom.

Ce décret, qui sert de référence au volontariat, définit, dans le cadre d'un conventionnement entre l'État et les associations de solidarité internationale, les droits du volontaire et les devoirs des associations. Le contrat prévoit, entre autres, une formation préalable à l'expatriation, cette dernière étant comprise entre 1 et 6 ans <sup>(6)</sup>. Dans ce cadre :

- Le volontaire et ses ayants-droit bénéficient d'une large couverture sociale: maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, maladie professionnelle, vieillesse, ainsi que d'une mutuelle complémentaire et d'une assurance rapatriement sanitaire.
  - A son retour, s'il ne peut bénéficier de l'assurance chômage ou du RMI, le volontaire a droit, pendant 9 mois au plus, à une prime forfaitaire de réinsertion versée par le Ministère des Affaires Étrangères.
  - Le volontaire reçoit une indemnité de subsistance et des avantages en nature sur place.
  - Les volontaires expatriés pendant deux ans reçoivent à leur retour une indemnité de fin de mission (actuellement de l'ordre de 3660 euros).
- Si ce décret définit des obligations à minima, il ne fixe aucun plafond, notamment sur l'indemnité de subsistance. Si bien que les associations, selon leurs moyens ou leurs principes, sont amenées à proposer des conditions parfois éloignées les unes des autres. Mais il est une règle sur laquelle elles sont en principe d'accord, à savoir le refus de différencier en interne les indemnités selon le niveau de compétence.

## V.2) Le nouveau volontariat civil

La fin du service national obligatoire (pour les Français nés après le 31 décembre 1978) ne devrait pas contribuer à atténuer les difficultés de recrutement des associations, au contraire. Car force est de reconnaître que de nombreux jeunes se découvraient une vocation à la solidarité à l'occasion du service national <sup>(7)</sup>. Ainsi jusqu'en juin 2001, près d'un quart des volontaires partait dans le cadre de la coopération de service national (CSN).

La fin du service national et de sa composante civile ne touche pas que les ONG. Elle risque aussi de créer un vide pour les ministères, les établissements publics et les collectivités locales qui avaient su utilement trouver une place à ces jeunes qui effectuaient leur service national sous forme civile. Pour combler ce vide, le législateur a défini le volontariat civil <sup>(8)</sup>, un volontariat de statut public <sup>(9)</sup>.

Ouvert aux jeunes, femmes et hommes, de plus de 18 ans et de moins de 28 ans, il leur permet d'accomplir un service civil d'une durée de 6 à 24 mois. Effectué dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de la protection des personnes et des biens, de la

protection de l'environnement et dans le domaine de la cohésion sociale et la solidarité, le volontariat civil peut être accompli en France ou à l'étranger. Placés sous l'autorité d'un ministre, ces jeunes sont rémunérés sur une base équivalant à 50 % de l'indice brut de la fonction publique, soit environ 527 euros. Toutefois, en cas de mission à l'étranger, ils perçoivent une indemnité supplémentaire, variable selon la destination.

Le dispositif est encore trop récent pour qu'un quelconque bilan soit avancé. Mais, s'il est probable que les expatriations devraient conserver tout leur attrait, les collectivités locales, notamment, ne cachent pas une certaine inquiétude pour les missions de proximité.

## V.3) Un travail engagé ?

Les interrogations que portent les associations sur le volontariat de solidarité internationale, la réussite ou non du nouveau volontariat civil sont autant de pistes pour un renouvellement de cette forme de travail. Car la clarté des intentions, concilier activité et engagement social, ne peut faire oublier que des difficultés subsistent.

Ainsi certaines associations font du volontariat un préalable à une embauche ultérieure ou envoient sur des postes similaires, aussi bien des volontaires que des salariés. Le risque est alors grand de faire apparaître le volontariat comme un gisement de compétences à bon marché, le volontariat civil n'échappant pas à ce type de critiques.

D'autres associations n'hésitent pas à proposer des conditions très avantageuses pour obtenir les compétences dont ils ont besoin. Et après tout, si l'urgence le commande, cela peut se justifier. Certains dénonceront ici une dérive à l'anglo-saxonne, mais puisque les associations ont choisi, qui oserait les en blâmer, de dépasser l'obligation de moyens pour s'imposer une obligation de résultats, on peut y trouver une certaine logique. Il ne s'agit pas pour autant de condamner le volontariat dans sa forme actuelle, mais plutôt de l'inviter à réaffirmer, réinventer peut-être, sa spécificité. La pureté des intentions ne suffit plus à définir son originalité, comme en témoignent nombre de professions, salariées, dont l'engagement et l'utilité sociale ne sont plus à démontrer.

1) Il s'agit d'avantages fiscaux accordés en cas de dons à des associations.

2) *Le livre noir de l'éducation populaire.*

3) Ou plus exactement à «la campagne contre les mines anti-personnel» dont Handicap international est un des fondateurs.

4) *Métamorphoses du travail, Quête du sens. Galilée, 1988*

5) En 1999, les associations conventionnées par l'État ont recruté 1540 volontaires sur plus de 10000 candidatures.

6) *L'usage veut que les associations conventionnées alignent le traitement des volontaires hors décret, en particulier les missions courtes, sur le celui des*

7) *Ceci ne remet pas en cause la réalité de leur engagement.*

8) *A côté de ce dispositif, il faut signaler le service volontaire européen, expérimenté en 1996, et développé depuis sous forme de programme. L'objectif de ce programme est de permettre à des jeunes de 18 à 25 ans, sans condition de diplôme ou de formation, de participer au développement d'un projet d'intérêt général dans un pays européen, pendant 6 à 12 mois.*

9) *Loi du 29 février 2000.*

# FICHE ACTUALITÉ: Un premier bilan de la mise en œuvre de l'Euro

## I/ DE L'EUROPE À L'EURO

### I.1) La construction européenne

C'est le traité de Rome qui entérine le 25 mars 1957 la volonté des six -Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas - de fonder un Marché Commun.

Le rapport Werner - Premier ministre luxembourgeois - d'octobre 1970, qui fait suite à la Conférence de la Haye de décembre 1969, donne déjà les grandes lignes d'une union économique et monétaire, avec pour projet la convertibilité totale et irréversible des monnaies dans un premier temps, une monnaie unique à terme, une centralisation de la création monétaire et de la politique monétaire accompagnée d'un système communautaire des banques centrales. La conférence de Hambourg du 22 mars 1971 concrétise ce plan par la définition d'objectifs généraux à atteindre sur la décennie. Les déséquilibres internationaux apparus dès le mois de mai 1971, aggravés par l'inconvertibilité du dollar et la fin progressive (1971-1973) du régime de changes fixes de Bretton Woods, auront raison de ce premier projet.

Les accords de Bâle signés le 10 avril 1972 marquent la reprise de la construction monétaire européenne, avec la création du Serpent monétaire européen. Les sorties des monnaies européennes - Livre, Couronne danoise, Lire, Franc français - de ses marges réduites de fluctuation marqueront l'échec du serpent. Le 13 mars 1979, le SME - Système Monétaire Européen - lui est substitué afin d'ériger une zone de stabilité monétaire renforcée.

1973 marque l'élargissement de la CEE - Communauté Économique Européenne - avec l'entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark. Ils seront suivis de la Grèce en 1981 puis de l'Espagne et du Portugal en 1986.

L'Acte Unique est signé en 1987. Il s'agit - via des modifications institutionnelles et des dispositions de politique étrangère - de créer à l'horizon 1992 un marché unique assurant la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux en Europe. Dans ce cadre, le plan Delors de 1989 définit 3 phases de mise en place: amplifier la coordination, roder les nouvelles institutions et mettre en œuvre l'UEM - Union Économique et Monétaire.

### I.2) Le traité de Maastricht

Le sommet tenu à Maastricht les 9 et 10 décembre 1991 définit le calendrier et la teneur des étapes de l'UEM. Les dysfonctionnements du SME - qualifié de dissymétrique, dans la mesure où il s'établit plutôt au profit de l'Allemagne - ont incité les États membres à accélérer le processus politique. Le traité de Maastricht est signé le 7 février 1992. Il prévoit notamment, pour le 1<sup>er</sup> janvier 1993, l'achèvement du marché unique par la libéralisation totale des mouvements de capitaux - abolition des barrières fiscales et douanières - entre les douze. La CEE devient Union Européenne (UE). Le 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'indépendance des Banques Centrales - préalable incontournable à la création annoncée du système de banques centrales qui prendra place dans la dernière phase lors de l'entrée en fonction de la Banque centrale Européenne (BCE) - est entérinée. Cette indépendance porte tant sur le plan administratif - nomination du gouverneur - que sur le plan économique - abandon des contraintes de

financement du déficit public et de fixation des taux d'intérêt sur ordre du ministère des finances.

Le Conseil des chefs d'État et de Gouvernement réuni à Madrid en 1995 complète le dispositif par deux étapes. Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, après définition des parités irrévocables, l'euro devient une monnaie à part entière et le système financier bascule en euros. Le retrait des pièces et billets nationaux au profit de l'euro devra s'étendre du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 1<sup>er</sup> juillet 2002 au plus tard.

Le traité définit cinq critères de convergence à respecter lors de l'entrée en vigueur de la monnaie unique. Ce sont des critères de sélection des pays participant à l'euro :

- Le déficit public annuel du pays ne doit pas excéder 3 % de son PIB.
- La dette publique du pays ne doit pas dépasser 60 % de son PIB.
- L'inflation ne devait pas avoir dépassé de plus de 1,5 % les trois meilleurs taux relevés dans l'UE pendant l'année écoulée.
- Les taux d'intérêt à long terme ne devaient pas avoir dépassé de plus de 2 % la moyenne des trois pays de l'UE affichant les taux les moins élevés de l'UE.
- La monnaie du pays devait avoir respecté depuis au moins deux ans les marges «normales» de fluctuations définies par le SME, soit +/- 15 %.

### I.3) La mise en place de l'Euro

Le mercredi 25 mars 1998, la Commission Européenne a désigné les membres du «premier cercle» de la monnaie unique sur les bases des critères de convergence. La moyenne des trois meilleurs résultats en matière d'inflation augmentée de +1,5 % est de 2,7 % et la moyenne des 3 meilleurs résultats augmentée de +2 % pour les taux d'intérêt à dix ans est de 8,0 %. Quant à la France, son déficit public a été ramené à 3 % du PIB et sa dette publique à 58 %. En janvier 1998, l'inflation est à 1,2 % et les taux d'intérêt à 10 ans sont de 5,6 %. Ne sont pas «qualifiés», la Grèce, qui ne remplissait pas les critères, la Suède qui a volontairement «omis» de participer au SME, le Royaume-Uni et le Danemark qui avaient négocié lors du sommet de Maastricht le droit de ne pas adhérer tout de suite à l'Euro.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1999 les monnaies nationales des 11 pays qualifiés sont devenues des subdivisions de l'euro. L'euro est pour cette période transitoire 1999-2002 la monnaie commune à 290 millions d'Européens. Elle deviendra monnaie unique en 2002. Les taux de conversion irrévocables en euros des monnaies de la zone euro, sont entre autres, de 6,55957 pour le Franc français et de 1,95583 pour le Mark allemand. Malgré les craintes exprimées par beaucoup, la nouvelle monnaie unique s'installe sans difficultés techniques majeures. L'avènement de l'Euro est un succès.

## II/ LA MONNAIE UNIQUE, OBJECTIFS ET CONSÉQUENCES

La mise en place de l'euro avait, au-delà de la symbolique, plusieurs objectifs: maîtrise de l'inflation par une transparence accrue en matière de prix et de coûts tant pour les consommateurs que pour les producteurs, amélioration des conditions de la concurrence par la disparition des dévaluations compétitives, et soutien de la croissance européenne.

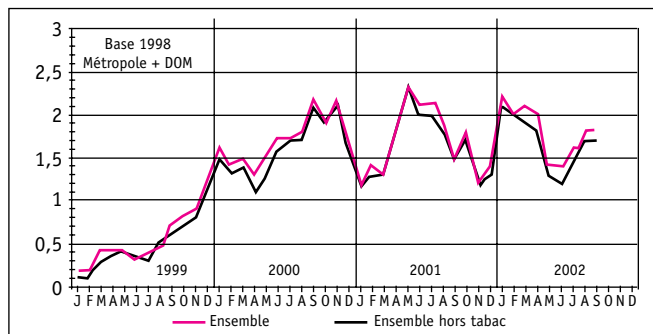


C'est au Système Européen des Banques Centrales (SEBC), avec à sa tête la BCE, qu'est confiée la conduite de la politique monétaire européenne des pays de la zone euro. La BCE est indépendante afin de la mettre à l'abri de possibles pressions des gouvernements nationaux ou des instances européennes.

**La stabilité des prix est l'objectif principal** de la politique monétaire. Par stabilité, le SEBC entend un indice des prix à la consommation ne dépassant pas 2 %. Le SEBC, sous réserve que l'objectif inflationniste soit tenu, peut aussi apporter son soutien aux politiques générales de l'UE. Toutefois, les textes initiaux sont muets quant aux objectifs de croissance et d'emploi.

## II.1) L'Euro et l'inflation

Figure 1 : L'inflation en France



Au sujet des prix, l'Euro semble avoir tenu ses promesses puisque le taux d'inflation en France se stabilise autour des 2 %. Pourtant, ce point de vue est loin d'être partagé par tous. Ainsi l'enquête d'une association française de défense des consommateurs - UFC-Que Choisir - met l'accent sur une forte poussée des prix, depuis avril 2002, «deux fois supérieure aux chiffres de l'inflation calculés par l'Insee sur la même période», selon une enquête à paraître mardi, certains produits de consommation ayant connu une hausse pouvant aller jusqu'à 5 % en quelques mois.

Même si cette enquête ne porte pas sur un panel de produits aussi étendu que celui de l'Insee, elle matérialise un sentiment partagé par une grande partie de l'opinion publique. Une tendance confirmée par nos voisins européens. En tout état de cause, ces hausses ne touchent pas tous les secteurs, l'Insee pointant du doigt les services. Dans le même temps, l'euro aurait eu un effet neutre sur les produits alimentaires et contribué à la baisse des prix dans l'audiovisuel et l'électroménager.

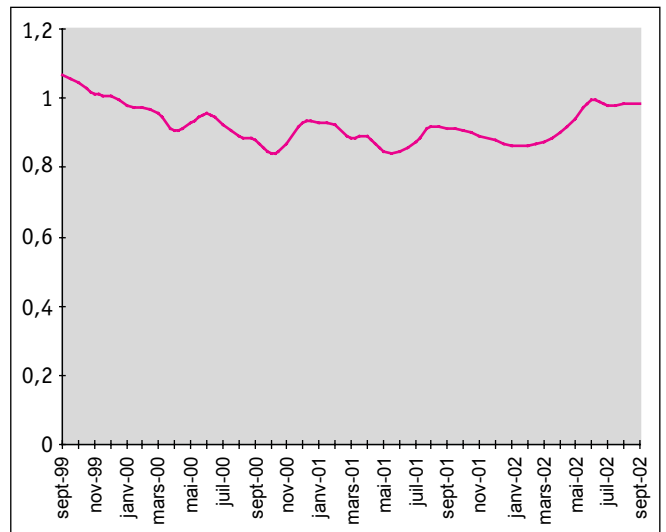
## II.2) L'Euro, bouclier contre la crise ?

La dimension soutien à la croissance économique, avec en point de mire le chômage, paraît a priori moins convaincante, l'une comme l'autre ayant connue des évolutions peu favorables depuis le début 2002. Mais, il ne faut pas oublier que si la disparition des monnaies nationales date de ce début 2002, l'euro et la politique qui l'accompagne sont antérieurs. Autrement dit, la récession actuelle peut d'avantage être imputée à la crise boursière américaine, crise accentuée par les attentats du 11 novembre qu'à un effet euro.

Bien au contraire, nombreux sont ceux qui pensent que l'Euro a servi de bouclier à l'Europe, la protégeant des attaques spéculatives tout en lui interdisant les dévaluations compétitives. L'Euro aurait servi de stabilisateur non seulement pour les membres de la zone euro mais aussi pour l'ensemble du système international. Ainsi, en va-t-il des fluctuations de l'euro par rapport au dollar, longtemps moquées: à l'époque de la forte croissance américaine, la baisse de l'euro a favorisé les exportations européennes. Avec le fort ralentissement de l'économie américaine, la

hausse du cours de l'euro permet de réduire la facture des importations, notamment celle du pétrole, et préserve la zone euro d'une trop forte inflation.

Figure 2 : L'euro face au dollar



## II.3) L'Euro comme moyen ou comme fin ?

En tout état de cause, l'euro est une formidable réussite technique dont la portée symbolique n'est sans doute pas assez soulignée. La monnaie unique a réussi à trouver sa place tant à l'intérieur de la zone euro elle-même que sur les marchés internationaux.

Toutefois, tous les écueils n'ont pas été franchis. Une seule et unique politique monétaire définie pour toute la zone euro peut rencontrer quelques difficultés pour s'adapter à des contextes nationaux qui peuvent diverger. La politique budgétaire reste ainsi de la compétence des États. Ils ont la maîtrise des décisions macro-économiques visant la stabilisation et/ou la redistribution. Le budget des États, composé des deux volets dépenses publiques et recettes fiscales, peut alors être utilisé pour mettre en œuvre des choix nationaux dans les domaines essentiels de la défense, l'éducation, la protection sociale, les impôts.

Afin d'éviter de trop fortes disparités, d'empêcher certains dérapages, le pacte de stabilité d'Amsterdam de juin 1997, proposé à l'initiative des autorités allemandes, impose la réduction durable des déficits. Chaque État membre est contraint de présenter annuellement «un programme de stabilité» fondé sur des prévisions macro-économiques de moyen terme et sur la projection budgétaire. Les États ont obligation de limiter leur déficit public à 3 % de leur PIB. Ils s'étaient même fixé comme objectif de ramener leur déficit structurel à zéro d'ici 2004. Les récentes élections en France et en Allemagne et les programmes de réduction d'impôts qui les ont accompagnées ont modifié la donne, le pacte de stabilité ayant même été qualifié de stupide par le Président de la commission, Romano Prodi. L'échéance est désormais reportée à 2007.

Certains s'inquiètent alors d'un possible retour de l'inflation et d'une perte de confiance des marchés dans l'euro. Si personne ne peut encore prétendre prédire l'impact de ce réajustement sur l'euro, il présente au moins l'avantage de lui redonner sa juste place, ainsi qu'à la politique monétaire: il s'agit bel et bien d'un moyen et non d'une fin. Car quel que soit l'avis que l'on puisse avoir sur les politiques de baisse d'impôt engagées, la remise en cause du pacte de stabilité n'est rien d'autre que la remise en cause d'une politique économique donnée - politique que l'on peut qualifier d'orthodoxie libérale - et plus encore d'une certaine forme de rigidité. Le véritable enjeu pour l'euro est alors de démontrer qu'il est capable, à l'instar du dollar, de s'adapter aux changements de politiques économiques.

## FINANCES PUBLIQUES :

# Les documents budgétaires

Le budget des collectivités territoriales comme celui de l'État se présente sous la forme de documents nombreux et importants. Ils sont conçus de manières différentes selon que l'on se trouve au niveau de l'État ou des collectivités territoriales.

## I/LES DOCUMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Il existe deux sortes de documents : ceux qui interviennent a priori, ce sont les documents de prévision et d'autorisation bref les documents budgétaires au sens strict du terme. D'autres documents interviennent a posteriori, ce sont les documents de constat, les documents comptables.

### A) Les documents de prévision et d'autorisation

#### 1 - Le document de base : le budget primitif

Ses finalités sont celles de tout budget public. Mais il comprend des éléments qui le distinguent des autres budgets publics.

##### a) Les finalités du budget primitif

Ce document remplit une double fonction.

- La prévision des recettes et des dépenses

Les recettes et les dépenses inscrites sont prévues. Cela veut dire que le budget est nécessairement un acte qui intervient avant l'exercice financier auquel il s'applique. C'est ce que l'on appelle le principe d'antériorité. Mais l'antériorité du budget primitif est souvent théorique. En effet, si le CGCT prévoit bien que le budget doit être voté avant le 1<sup>er</sup> janvier, en réalité il ne l'est qu'au cours du premier trimestre au plus tard le 31 mars. Passé cette date des mesures de contrôle budgétaire sont alors prises par le Préfet qui saisit la Chambre régionale des comptes.

- L'autorisation des recettes et des dépenses

Le budget primitif est en même temps un acte d'autorisation comme le budget de l'État. Cela signifie que seules les dépenses inscrites pourront être réalisées dans la limite des montants inscrits sauf exceptions. Et que seules les recettes inscrites pourront être recouvrées. Dans ce cas, les montants inscrits pourront bien sûr être dépassés. Si en matière de dépenses, l'opération autorisée peut être réalisée, en matière de recettes, l'opération autorisée doit être menée à bien. Il y a là une différence importante de portée entre les deux autorisations.

Cet acte d'autorisation est donné par l'organe délibérant à l'organe exécutif ce qui sur le plan politique à une portée relativement importante puisqu'ainsi, à travers le vote du budget, le conseil contrôle l'action de l'exécutif. Même si souvent dans la réalité ce contrôle reste relativement théorique.

La prévision comme l'autorisation budgétaire a une portée limitée dans le temps à l'année civile.

##### b) Les éléments du budget primitif

Le budget primitif se décompose en budget principal qui retrace les opérations financières de la collectivité territoriale. Il est accompa-

gné par les budgets annexes et par un certain nombre de documents annexes.

- Le budget principal

Il comprend toujours deux sections. (art L.2111-1 CGCT)

*La section de fonctionnement* regroupe les dépenses de personnel, de fournitures, de consommation courante, ainsi que les frais financiers. Elles sont financées par des ressources régulières comme les droits d'entrée ou d'utilisation des services municipaux, les dotations et les transferts de l'État, les subventions de fonctionnement reçues et enfin le produit des impôts.

*La section d'investissement* comprend en dépenses le remboursement des emprunts, le versement de participations financières, l'acquisition d'immobilisations corporelles (terrains, bâtiments, matériel, etc.)

Les recettes d'investissement, sont d'origines diverses. Elles peuvent être internes : les excédents de fonctionnement, les amortissements et les provisions elles peuvent être externes : les dotations (fonds de compensation de la TVA, DGE ainsi que les emprunts)

- Les budgets annexes

Les opérations financières des services publics locaux à caractère industriel et commercial non dotés de la personnalité juridique sont regroupées dans des budgets annexés au budget principal. Ainsi le service des eaux et de l'assainissement dispose-t-il obligatoirement d'un tel budget.

Certains services administratifs doivent faire l'objet de budgets annexes. Il s'agit d'une part de ceux qui sont assujettis à la TVA et d'autre part les arrondissements à Paris, Lyon et Marseille, ainsi que les communes associées. Quant aux sections de communes elles peuvent faire l'objet d'un budget annexe.

Toutefois, les établissements publics qui disposent de la personnalité juridique disposent de leur propre budget. Il s'agit alors de ce que l'on appelle un budget autonome. C'est le cas en particulier du CCAS de la Caisse des écoles ou encore des organismes de coopération.

- Les états annexes

Un certain nombre étaient déjà prévus avant la loi du 6 février 1992, mais celle-ci en a ajouté quelques-uns de même que la loi du 8 février 1995.

les annexes antérieures à 1992

- l'état des emprunts

- l'état des prêts

- l'état des recettes

- l'état du personnel

- l'état des biens meubles et immeubles

- l'état des emprunts garantis par la collectivité

les données synthétiques sur la situation financière de la collectivité prévues par la loi ATR du 6 février 1992

- la liste des concours financiers aux associations

- un tableau de synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération

- une consolidation du budget principal et des budgets annexes

- un certain nombre de ratios

- le tableau des encours des emprunts garantis

- un bilan certifié conforme des organismes dans lesquels la collectivité territoriale est financièrement impliquée

enfin la loi du 8 février 1995 a prévu deux documents supplémentaires :

- les comptes produits par les délégataires de service public

- le tableau des acquisitions et cessions immobilières effectuées par des organismes liés par convention à la collectivité.

## B) Les documents ultérieurs

### a) Le budget supplémentaire

- Les finalités du budget supplémentaire

*C'est un acte d'ajustement.*

Il correspond aux lois de finances rectificatives. Comme au niveau de l'État, la prévision budgétaire a des limites. Il faut donc pouvoir éventuellement corriger, en cours d'année, les prévisions du budget primitif. *C'est un acte de report.*

A la différence de l'État, où les budgets sont isolés les uns des autres. Les budgets locaux intègrent les résultats de l'année précédente: excédents, déficits ou restes à réaliser. Ces résultats sont dégagés par le compte administratif qui est adopté avant le 30 juin de l'année suivante. Il faut donc un instrument permettant d'opérer l'intégration de ces résultats dans le budget en cours, c'est le rôle du budget supplémentaire.

- La forme du budget supplémentaire

Il reprend la structure du budget primitif. C'est-à-dire qu'il comprend deux sections. Les crédits sont présentés par chapitre et article. C'est donc une réplique du budget primitif.

Bien que non obligatoire depuis 1982, il est généralement adopté vers le mois d'octobre.

### b) Les décisions modificatives

Elles remplissent la même fonction que le budget supplémentaire à savoir ajuster la prévision aux réalités. Mais, elles n'ont pas de fonction de report. Toutefois, à la différence du budget supplémentaire, elles modifient ponctuellement le budget initial. Elles sont adoptées au cours de l'exercice, mais, conformément à l'article L.1612-11 du CGCT, elles peuvent éventuellement l'être « dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire » en vue d'« apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections »

Cycle budgétaire annuel (Source: ministère des Finances)

	Budget de l'exercice N	Exécution		
ANNÉE	<b>Budget primitif</b> voté avant le 31 mars	- du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre en investissement - du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 janvier de l'année suivante en fonctionnement (journée dite « complémentaire » du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 janvier de N + 1)		
	<b>Budget supplémentaire</b> si nécessaire et au moment où sont connus les résultats de l'année précédente.			
		<b>Comptabilité</b>		
		de l'ordonnateur		du comptable
N	<b>Décisions modificatives</b> À tout moment après le vote du budget primitif	↓ Budgétaire	↓ Patrimoniales (trésorerie, tiers)	
	<b>Décisions modificatives</b>	aboutissent à :		
ANNÉE	Possibles jusqu'au 21 janvier pour ajustement des crédits nécessaires au mandatement des dépenses de fonctionnement engagés et à l'exécution des opérations d'ordre.	<b>Compte administratif</b>	<b>Concordance</b>	<b>Compte de gestion</b>
		<b>Arrêté des comptes après la journée complémentaire.</b>		
N + 1				

## C) Les documents comptables

### 1 - Les comptes de l'ordonnateur

#### a) La comptabilité de l'ordonnateur

L'ordonnateur tient une comptabilité administrative en partie simple.

- La comptabilité des dépenses engagées

Il s'agit de comptabiliser les dépenses au moment de l'engagement de façon à savoir où en est la consommation des crédits. Cette comptabilité est tenue chapitre par chapitre ou article par article en fonction du niveau où le budget a été voté. Elle a été rendue obligatoire par la loi ATR du 6 février 1992.

**Art. L. 242-2. CGCT** - Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales.

**Art. L. 3341-1. CGCT** - Le président du conseil général tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales.

La comptabilité de l'ordonnateur est une comptabilité en partie simple qui utilise les seules classes 1, 2, 6, 7 et 8. Les comptes employés correspondent aux chapitres et articles budgétaires relatifs à l'imputation des dépenses et des recettes.

Dans la comptabilité de l'ordonnateur, l'émission d'un titre ou d'un mandat donne lieu à une seule écriture au compte budgétaire intéressé.

L'ordonnateur est tenu de présenter les principaux résultats de la comptabilité des dépenses engagées de l'exercice considéré à l'appui du compte administratif.

- Le compte administratif

C'est un document de synthèse établi a posteriori par l'ordonnateur lui-même. Il reprend la nomenclature du budget (Sections, Chapitres, Articles) Il présente, par colonne distincte et dans l'ordre des chapitres et des articles du budget:

En recettes:

- 1° La nature des recettes;
- 2° Les évaluations du budget;
- 3° La fixation définitive des sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs.

En dépenses:

- 1° Les articles de dépenses du budget;
- 2° Le montant des crédits;
- 3° Les crédits ou portions de crédits à annuler, faute d'emploi dans les délais prescrits.

Le maire joint à ce compte les développements et explications nécessaires pour éclairer le conseil municipal, ainsi que l'autorité compétente, et leur permettre d'apprécier ses actes administratifs pendant l'exercice écoulé.

Le compte administratif permet de dégager les résultats d'exécution du budget. Il est établi au plus tard le 1<sup>er</sup> juin pour être arrêté par l'organe délibérant avant le 30 juin. Mais dans le même temps le compte de gestion du comptable aura été fourni.

#### b - Les comptes du comptable

- La comptabilité du comptable

La comptabilité budgétaire se traduit par:

- L'état de consommation des crédits

- L'état des réalisations des dépenses et des recettes
  - La balance générale des comptes
- La comptabilité générale est tenue à travers :  
Les instruments comptables suivants
- Le journal général : enregistrement chronologique des opérations
  - Le grand livre : reprise par compte du détail des opérations
  - La balance
- Ces instruments permettent d'établir le compte de gestion

- Le compte de gestion

- La composition du compte

Il comprend trois documents :

- Le bilan qui est construit selon les mêmes principes que ceux de la comptabilité privée
  - Le compte de résultat qui récapitule les recettes et les dépenses de l'exercice
  - L'annexe
- Le compte de gestion présente la situation générale des opérations de la gestion en distinguant
- la situation au début de la gestion, établie sous la forme de bilan d'entrée ;
  - les opérations de débit et de crédit constatées durant la gestion ;
  - la situation à la fin de la gestion, établie sous forme de bilan de clôture ;
  - le développement des opérations effectuées au titre du budget ;
  - les résultats de celui-ci ;
  - les recouvrements effectués et les restes à recouvrer ;
  - les dépenses faites et les restes à payer ;
  - les crédits annuels ;
  - l'excédent définitif des recettes.

- La production du compte

Production à l'ordonnateur

Le compte de gestion doit obligatoirement être produit à l'ordonnateur avant le 1<sup>er</sup> juin suivant l'année d'exécution. Ainsi, l'organe délibérant peut-il se prononcer sur l'exécution du budget et voter l'arrêté de comptes au plus tard le 30 juin.

Production à la Chambre régionale des comptes ou au TPG

La chambre doit recevoir le compte avant le 31 décembre de l'année suivant l'exécution du budget de façon à procéder à l'apurement du compte.

Les communes de moins de 2000 habitants et dont les recettes ordinaires de fonctionnement ne dépassent pas 2 millions de francs rendent leur compte au Trésorier-payeur général depuis la loi du 5 janvier 1985. La loi no 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a modifié ce seuil, il a été porté à 3500 habitants et à 750 000 € pour les recettes ordinaires de fonctionnement. La reddition du compte au TPG concerne également les établissements publics de ces communes, il en va de même des comptes des établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population inférieure à 3500 habitants.

## II/ LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT

Le budget se présente sous la forme d'une multitude de documents dont le plus important est bien sûr la loi de finances. Les différentes annexes qui l'accompagnent apportent des précisions nécessaires à sa compréhension.

### A) La loi de finances de l'année

L'article 31 de l'ordonnance prévoit que la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

#### 1 - La première partie de la loi

La première partie est intitulée « Conditions générales de l'équilibre financier » et comprend deux titres. Dans le premier sont rassemblées les dispositions relatives aux ressources. C'est ainsi qu'on y trouve dans l'article premier, l'autorisation de percevoir les impôts. Le second titre : « Dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges » contient « l'article d'équilibre » c'est-à-dire un tableau qui présente sommairement les dépenses et les recettes ainsi que dans une dernière colonne les soldes. Cet article est donc fondamental et l'absence de son vote peut justifier l'annulation de la loi de finances par le Conseil Constitutionnel (Décision 79-110 DC du 24 décembre 1979)

#### 2) La deuxième partie de la loi

La deuxième partie du projet de loi de finances « Moyens des services et dispositions spéciales » contient, elle aussi, deux titres, l'un présente les dispositions relatives aux dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor pour l'année considérée, et l'autre des dispositions permanentes

##### Première partie

##### conditions générales de l'équilibre financier

Titre premier : Dispositions relatives aux ressources

1. Impôts et revenus autorisés
2. Ressources autorisées

Titre II : Dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges

##### Deuxième partie

##### moyens des services et dispositions spéciales

Titre premier : Dispositions applicables à l'année

A. Opérations à caractère définitif

1. budget général
  2. budgets annexes
  3. Opérations à caractère définitif et comptes d'affectation spéciale
- B. Opérations à caractère temporaire
- C. Dispositions diverses

Titre II : Dispositions permanentes

1. Mesures concernant la fiscalité
2. Autres mesures

#### Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

L'article 34 précise que la loi de finances de l'année comprend deux parties et donne une description très précise de leur contenu :

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1<sup>o</sup> Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État

2<sup>o</sup> Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire

3<sup>o</sup> Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;

4<sup>o</sup> Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5<sup>o</sup> Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6<sup>o</sup> Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;

7<sup>o</sup> Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre

8<sup>o</sup> Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

9<sup>o</sup> Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an.

II- Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année:

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2o du II de l'article 15;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime;

6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement

7° Peut:

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales;

d) Approuver des conventions financières;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.»

## B) Les annexes

### 1 - Les états législatifs annexés

Ce sont huit tableaux qui sont publiés en même temps que la loi de finances au Journal Officiel car ils sont indispensables pour lire convenablement la loi. On les désigne par les huit premières lettres de l'alphabet.

<b>État A</b>	Tableau des voies et moyens
<b>État B</b>	Tableau des mesures nouvelles réparties par ministères et par titres (fonctionnement)
<b>État C</b>	Tableau des mesures nouvelles réparties par ministères et par titres (investissement)
<b>État D</b>	Tableau des chapitres pouvant faire l'objet d'un engagement par anticipation. (Disparu depuis 1999)
<b>État E</b>	Tableau des taxes parafiscales
<b>État F</b>	Tableau des chapitres dotés de crédits évaluatifs
<b>État G</b>	Tableau des chapitres dotés de crédits provisionnels
<b>État H</b>	Tableau des chapitres dotés de crédits pouvant faire l'objet de reports de crédits

### 2 - Les annexes explicatives

Prévues par l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 elles forment ce que l'on appelle couramment les « bleus budgétaires ».

On peut classer les annexes bleues en deux catégories:

#### a) Le rapport économique et financier

Il contient deux parties:

- une analyse, justifiant le projet de budget compte tenu de l'environnement économique et de la politique du gouvernement;
- une analyse plus technique de l'environnement économique de l'année en cours et de l'année à venir.

#### b) Les « bleus » proprement dit ou les annexes « Services votés – Mesures nouvelles »

Ce sont des fascicules ministériels. Ils précisent au niveau du chapitre et de l'article quelle sera la répartition du budget du ministère. C'est sur la base de ces documents que se fait la discussion budgétaire.

Les annexes bleues sont une part essentielle du projet de loi puisqu'elles expliquent toutes les modifications des dépenses et présentent le total de ces dernières au niveau du chapitre, c'est-à-dire de l'unité comptable d'exécution, alors que le projet de loi lui-même ne présente les dépenses que par grandes masses. Il y a une annexe bleue par budget ministériel au sein du budget général ainsi que par budgets annexes.

#### Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

La liste des annexes explicatives (bleus) est considérablement augmentée par l'article 51:

« 1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales;

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant:

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié;

b) L'évaluation des dépenses fiscales;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante;

6o Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5o en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert;»

S'ajoute à ces annexes un Rapport économique, social et financier:

« Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.



Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes»

### **3 - Les annexes générales**

On peut distinguer deux groupes :

#### **a) Les « jaunes »**

Ce sont des documents distribués pendant la discussion du budget. Le but de ces annexes est de présenter, dans un domaine déterminé, l'effort financier de l'État conduit de manière dispersée par plusieurs ministères.

Leur nombre a considérablement augmenté avec le temps :

- Agences de l'eau
- Aménagement du territoire
- Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale
- Budget coordonné de l'enseignement supérieur
- Départements et collectivités territoriales d'Outre-Mer
- Effort financier de l'État dans le domaine culturel
- Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales
- Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises
- Environnement (État récapitulatif de l'effort financier consenti en 2000 et prévu en 2001 au titre de l'environnement)
- État de la recherche et du développement technologique
- État des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes
- État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain
- État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en voie de développement
- État récapitulatif des crédits de fonds de concours (1999/2000/2001)
- État récapitulatif de crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France
- Formation professionnelle
- Impositions des plus-values

Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres

Personnels affectés dans les Cabinets ministériels

Rapport sur les rémunérations et pensions de retraite de la fonction publique

Rapport du Gouvernement sur la gestion des autorisations de programme Exercice 1999

Rapport relatif aux budgets des assemblées parlementaires

Rapport sur la gestion 1999 du fonds de solidarité

Rapport sur les taxes parafiscales

Récapitulation des crédits civils qui concourent à la défense de la Nation

Relations financières avec l'Union européenne

Secteur public de la communication audiovisuelle

Territoires d'Outre-Mer et Nouvelle-Calédonie

#### **Dispositions de la loi organique sur les lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001**

Les annexes générales (jaunes) doivent être déposées et distribuées au « moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte. » (article 39)

#### **b) Les « verts »**

Ce sont des fascicules ministériels qui paraissent au printemps suivant. Ils présentent les crédits de manière extrêmement détaillée puisque l'on descend jusqu'au niveau le plus bas qui soit : le paragraphe. En cela ils constituent la version la plus précise du budget. C'est à partir des verts que l'on commence à préparer le prochain budget, dans les différents ministères.

La refonte des verts, en cours d'élaboration, doit aboutir à présenter un document détaillant le budget voté, mais aussi fournissant des informations nouvelles, relatives aux résultats de l'exécution du budget de l'année précédente.

## **INSTITUTIONS PUBLIQUES:**

# Les règles de fonctionnement du conseil municipal

Par règles de fonctionnement d'un conseil municipal, il faut entendre les mécanismes qui permettent à l'assemblée délibérante de la commune de se réunir et de délibérer.

## **SECTION 1 / LES CONDITIONS DE RÉUNION DU CONSEIL MUNICIPAL.**

### **1) La fréquence des réunions**

#### **a) Les réunions obligatoires**

l'article L2121-7 du CGCT indique que le conseil municipal doit se réunir au moins une fois par trimestre. Le caractère impératif de ce texte rend obligatoire une réunion trimestrielle, quand bien même (hypothèses certes bien improbables) le maire n'aurait rien à voir à l'ordre du jour.

Le code prévoit toutefois un ordre jour minimum obligatoire dans certains cas précis, à commencer par la réunion d'installation des conseillers nouvellement élus. Nous pourrions citer également l'obligation d'un débat d'orientations budgétaires préalablement au vote du budget (pour les communes de 3500 habitants et plus); l'obligation d'informer les conseillers en séance publique des lettres d'observation des chambres régionales des comptes.

D'autres réunions peuvent être rendues obligatoires.

Il s'agit des cas où un tiers au moins des conseillers demandent une réunion pour débattre d'un ordre du jour prédéterminé par eux (dans les communes de moins de 3500 habitants, ce nombre est égal à au moins la moitié de celui des membres du conseil).

#### **b) Les réunions facultatives**

Au-delà de ces réunions obligatoires, le conseil peut être réuni autant de fois que nécessaire, lorsque le maire le juge utile.

### **2) Convocations**

Le conseil est obligatoirement réuni par le maire (hors les cas d'empêchement ou d'absence).

Il a seul l'initiative de la convocation, en principe. Toutefois, lorsqu'il est saisi par le Préfet ou par les conseillers (dans les conditions de nombre décrites ci-dessus), le maire est tenu de réunir son assemblée dans le délai d'un mois. Il s'agit bien de la réunion effective et non de la simple convocation. Le maire est tenu de respecter un délai minimum entre l'envoi de la convocation et la date de réunion du conseil.

Dans les communes de moins de 3500 habitants, ce délai minimum est de trois jours francs.

Dans les communes de 3500 habitants et plus ce délai minimum est de cinq jours francs.

Par jour franc, il faut comprendre des fractions complètes de 24 heures, courant de la première heure du jour suivant la date d'envoi de la convocation. Ainsi le jour d'envoi et le jour de réunion ne comptent pas dans le calcul des 3 ou 5 jours francs.

En cas d'urgence, le délai peut être porté à un jour franc. Le conseil se prononce en début de séance de séance sur l'opportunité et la réalité de l'ur-

gence. L'assemblée peut refuser le principe de l'urgence, auquel cas les points de l'ordre du jour sont renvoyés à l'examen d'une réunion ultérieure.

La convocation, toujours écrite, doit comporter de mentions obligatoires telles que la date, l'heure, le lieu ainsi que l'ordre du jour de réunion. Elle est envoyée au domicile des conseillers.

Dans les communes de 3500 habitants et plus la convocation doit inclure une note de synthèse de chacun des points inscrits. Par ailleurs, si l'assemblée est appelée à débattre d'un contrat de délégation de service public le projet de contrat et ses annexes peuvent être consultés par tout conseiller. Par limpidité il est bien sûr toujours possible de joindre une copie des pièces à l'envoi des convocations.

### **3) L'ordre du jour**

L'ordre du jour est fixé par le maire (sauf dans les cas de convocation provoquée par le Préfet ou par les conseillers municipaux). Le conseil municipal ne peut pas valablement délibérer sur un point qui n'aurait pas fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour. Il est à noter une pratique fréquente, mais non prévue expressément par les textes, consistant à demander, en début de séance à l'assemblée d'accepter l'inscription tardive d'un point nouveau à l'ordre du jour. Il n'existe à notre connaissance aucune jurisprudence du Conseil d'État sur la validité d'une telle pratique. Une réponse ministérielle à une question écrite d'un député tend à valider cette possibilité (JOAN 4 mars 1985, p 960). Une autre réponse ministérielle (JOAN du 23 juillet 1984 p3447) indique que le conseil doit se prononcer sur l'opportunité d'inscrire à l'ordre du jour une question posée par un conseiller municipal. Le refus d'inscrire devrait être motivé et pourrait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ces réponses semblent contraires au fait que le conseil se réunit à l'initiative du maire sur un ordre du jour qu'il fixe sauf exceptions limitées. Les exceptions à un principe doivent toujours être appliquées de façon restrictive, tel n'est pas le cas, semble-t-il, des réponses ministérielles.

La question se pose des points regroupés sous le vocable «questions diverses». Elles sont admises mais ne doivent porter que sur des éléments mineurs. En effet, il y aurait détournement de procédure, sanctionnable par le juge administratif s'il en était autrement.

Enfin, il faut noter la possibilité pour les conseillers municipaux de poser des questions orales. Cette notion figure dans l'article L2121-19 du CGCT. Leur encadrement procédural doit être inséré dans le règlement intérieur. Les questions orales doivent avoir été formulées... par écrit, préalablement à la réunion, pour permettre au maire de présenter une réponse.

## **SECTION 2 / LES SÉANCES DU CONSEIL MUNICIPAL**

### **1) La présidence des séances et le secrétariat**

Le conseil est présidé par le maire, organe exécutif de la commune ou, en cas d'absence ou d'empêchement, par le premier adjoint ou un adjoint dans l'ordre du tableau.

A cette règle générale, il faut ajouter quelques exceptions. L'article L2122-8 du CGCT indique que la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection de maire est présidée par le doyen d'âge (mais l'ancien maire avait compétence pour convoquer le conseil).

L'article L2121-14 précise que pour le moment où il est procédé au vote du compte administratif du maire, la séance est présidée par un conseiller municipal, préalablement élu pour l'occasion par le conseil. Le maire doit sortir de la salle pour permettre au conseil de délibérer sur ce compte administratif. Cela signifie que le maire participe au vote de désignation du président de séance, et qu'il présente lui-même son compte administratif. Il ne sort qu'au moment du vote.

Le secrétariat est assuré par un ou plusieurs conseillers désignés par l'assemblée. Ils peuvent se faire assister par un ou plusieurs fonctionnaires de la collectivité.

## 2) Le quorum

Pour statuer valablement, le conseil doit respecter une règle de quorum. Pour chacun des points de l'ordre du jour, il doit y avoir au moins la moitié des membres en exercice présents physiquement. En cas d'absence de quorum, le conseil ne peut délibérer.

Le maire a alors la faculté de convoquer le conseil à une seconde réunion où pourront être inscrits à l'ordre du jour les points qui n'avaient pas pu être délibérés, faute de quorum. Pour cette seconde réunion, aucune condition de quorum n'est alors exigée.

L'article L2121-17 indique que le conseil peut être, dans ce cas, convoqué dans un délai minimum de trois jours francs.

Aucun texte ne fixe en revanche de délai maximal.

On sait que le conseil doit être effectivement réuni dans le délai d'un mois si le maire est saisi par un tiers au moins des conseillers (La moitié dans les communes de moins de 3500 habitants).

A défaut de quorum pour la première réunion, peut-on considérer que le conseil s'est effectivement réuni? Faut-il au contraire considérer que le conseil n'est effectivement réuni qu'à l'occasion de la seconde réunion?

Le maire doit tenir compte de ces incidents de procédure potentiels. Une réponse ministérielle publiée au JOAN du 1<sup>er</sup> juin 1987 p3207 suggère sagement un délai maximum raisonnable qui peut varier de quinze jours à trente jours pour une seconde réunion.

## 3) Le vote

Les délibérations du conseil municipal sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés par les conseillers présents ou représentés. Les abstentions, les votes blancs n'entrent pas dans le décompte des suffrages exprimés. Les «refus de vote» ne constituent pas une catégorie juridique définie. Ils ne sont que l'expression d'une volonté politique. Ils doivent donc être assimilés à des abstentions, sauf si le refus de vote s'accompagne d'une sortie de la salle, auquel cas, les conseillers seront considérés absents, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le quorum.

Les votes ont lieu à main levée en règle générale.

Le scrutin peut être public (c'est-à-dire avec mention des choix individuels de chaque conseiller) sur demande d'un quart au moins des membres.

Dans ces deux situations, en cas d'égalité de voix, la voix du président est prépondérante.

Le scrutin peut être secret sur demande d'un tiers au moins des membres.

Dans tous les cas où il s'agit de procéder à un vote nominatif, le scrutin ne peut être que secret.

Un conseiller ne peut recevoir qu'une seule procuration de vote par séance. Le mandant peut à tout moment révoquer son mandat lequel ne peut produire ses effets au-delà de trois séances (sauf en cas de maladie).

## 4) Le caractère public des séances et le huis clos

Les séances du conseil municipal ont lieu de manière publique.

Le public doit avoir été informé par voie d'affichage, par voie de presse ou par tout support adéquat, de la tenue d'une séance.

La salle de réunion doit pouvoir recevoir le public qui souhaite assister à la séance. Le public ne peut, en aucune façon participer aux débats aux côtés des élus, ou même depuis l'endroit qui leur est réservé.

Toutefois, l'assemblée peut décider que tout ou partie de la séance se déroulera à huis clos sur demande du maire ou de trois membres. L'assemblée valablement saisie d'une telle demande statue sans débat. A l'issue des séances, un compte rendu sommaire doit être affiché aux lieux publics habituels. Cela conditionne en outre pour partie le caractère exécutoire de la décision.

## 5) Le règlement intérieur

Depuis la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, un règlement intérieur est obligatoire pour toutes les communes de 3500 habitants et plus. Un tel règlement est facultatif pour les communes de moins de 3500 habitants. Le règlement doit être élaboré et voté dans les six mois qui suivent l'installation d'une assemblée locale.

Le contenu est libre (sous réserve de ne pas être en contradiction avec les textes réglementaires et législatifs) mais doit prévoir et décrire certaines procédures.

Ainsi, le règlement doit prévoir les conditions dans lesquelles le débat d'orientations budgétaires doit se dérouler. Il doit également indiquer les conditions d'intervention des questions orales.

Le règlement intérieur est transmis au Préfet, dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité. Il peut être déféré devant le Tribunal Administratif à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir par exemple.

Toutefois, si un règlement intérieur est obligatoire, il n'y a pas de réelles sanctions en son absence. En effet, une délibération ne serait pas illégale si elle a été prise alors même que le conseil ne serait pas doté d'un tel règlement.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la valeur «réglementaire» du règlement intérieur. Une délibération prise en contradiction avec celui-ci serait-elle illégale? La jurisprudence actuelle est difficile à interpréter (C.E. sect. 10 février 1995, Riehl; et arrêt du même jour Commune de Coudekerque-Branche, les Grands Arrêts du Droit de la Décentralisation n° 13). Le juge administratif a annulé une délibération non conforme au règlement intérieur adopté. Cependant, la violation consistait en même temps en une violation d'une règle de droit extérieure. La délibération aurait-elle été annulée s'il s'agissait d'une violation du règlement portant sur un aspect mineur? (voir en ce sens l'article de M. Lhermite publié dans la Gazette des Communes du 27 mars 2000 et pages suivantes).

### Document

Extrait de «Le fonctionnement des assemblées locales»

par J.-P. Waurvier

Le courrier des maires novembre 2002

### 22 Les convocations

La référence universelle à l'article L.2121-10 du CGCT s'impose en la matière en raison des précisions qu'il apporte. Ainsi les articles L.3121-9 et L.4132-8 du CGCT énoncent que le conseil général ou régional se réunit à l'initiative de son président sans autre explication: certes, le terme «convocation» figure aux articles L.3121-14 et L.4132-13, mais aucune conséquence pratique n'est tirée. La convocation ne peut être refusée si le tiers des conseillers le demandent (CE 5 mars 2001, Saez, Req. n° 230045). En application des dispositions de l'article L.2121-10



du CGCT, le maire, ou le premier adjoint en cas d'empêchement, doit adresser une convocation écrite aux conseillers municipaux à titre personnel, à leur domicile.

En outre, la convocation doit indiquer la date, le lieu et l'heure de la réunion avec indication de la liste des questions qui seront débattues. Le simple dépôt des convocations au lieu de réunion entache d'irrégularité toutes les délibérations prises (TA Grenoble 21 février 1995, Moreau et autres, Req. n° 924345). Chaque convocation doit être accompagnée d'un rapport préalable ou d'une note explicative de synthèse sur chacun des points de l'ordre du jour (voir question n° 14 et CE Ass. 2 décembre 1983, M. Jean Charbonnel et autres, précité; CE 30 avril 1997, Commune de Serignan, précité).

Toutes ces règles constituent une formalité substantielle (TA Lyon 5 novembre 1996, Kolischev, Req. n° 72675; CE 8 juin 1994, Commune de Ville-en-Vermois, Req. n° 136526). En cas de litige le recours contentieux sera dirigé contre les délibérations et non contre la convocation (CE 26 octobre 1986, Guigne, Req. n° 70817).

### **23 Peut-il être débattu de questions non inscrites à l'ordre du jour ?**

Les questions ne pouvant être inscrites à l'ordre du jour relèvent des questions diverses généralement réservées en fin de séance. Cette pratique est régulière, même si la liste n'est pas communiquée à l'avance (CE 7 janvier 1987, Époux de Silvestri, Req. n° 66335). Des conditions sont néanmoins posées.

Tout d'abord, cette pratique reste réservée aux affaires de faible importance. Le juge administratif a ainsi estimé qu'un avis émis par un conseil municipal sur le projet d'un POS au titre des questions diverses était irrégulier (CE 29 septembre 1982, Mlles Richert, Req. n° 17176, 17177). Ensuite, sous couvert d'enrichir la rubrique il ne peut s'agir d'apporter une modification substantielle à un projet communiqué dans le délai (TA Nice 27 juin 1996, Association Aquavie-Trinité c/Commune de La Trinité, précité). Enfin, si une affaire est soulevée au cours de la séance, un rapport doit être fait «séance tenante» (CE 4 août 1905, Martin, R. 755).

### **25 L'exécutif a-t-il la maîtrise de l'ordre du jour ?**

Il s'agit d'une compétence ès qualités. Ce pouvoir n'est clairement affirmé, mais il est contenu dans sa mission de préparation des délibérations (article L.3221-1 du CGCT pour l'exécutif départemental, article L.431-2 pour l'exécutif régional, article L.5211-9 pour le président d'un EPCI). Pour le maire l'affirmation est plus franche la convocation qui lui incombe indique nécessairement «les questions portées à l'ordre du jour» (article L.2121-10 du CGCT).

L'exécutif dispose d'une grande latitude. Il peut ainsi refuser l'inscription à l'ordre du jour de questions qui sont encore étudiées par ses services et dont les conclusions ne sont pas encore connues (TA Versailles 10 avril 1998, Tourmente c/Commune de Rocquencourt Req. n° 902800). Mais son refus ne peut préjuger de la position de l'assemblée délibérante (CAA Nancy 30 septembre 1999, Commune d'Essey-lès-Nancy, précité). En outre, lorsque la réunion de cellule est provoquée par une fraction qualifiée de ses membres, l'ordre du jour lui appartient (articles L.3121-10 et L.4132-9 du CGCT respectivement exprimées différemment pour les conseils généraux et régionaux; les circonstances s'expriment différemment pour les conseils municipaux à l'article L.2121-9 dudit code).

### **28 Quel est le contenu du PV de séance ?**

Aucune contrainte rédactionnelle ne pèse sur le secrétaire de séance, aucune forme de présentation ne prévaut. Cependant le règlement intérieur peut ajouter à la loi et fixer les modalités de présentation des procès-verbaux (CE 18 nov. 1987, Marcy, R.37). En principe le PV comprend les noms des membres présents et représentés, et indique que le quorum a été vérifié et respecté.

La loi a prévu des mentions obligatoires pour les PV des réunions des conseils généraux et régionaux. Ainsi, le PV doit contenir l'intégralité des rapports, les noms de ceux qui ont pris part à la discussion, ainsi que

l'analyse de leurs opinions (respectivement articles L.3121-13 et L.4122-12 du CGCT). Il doit en outre être signé par le président et le secrétaire au début de chaque séance. Par ailleurs, lorsque les votes sont recueillis au scrutin public, le PV doit mentionner le résultat obtenu avec indication des noms des votants (articles L.3121-15 et L.4132-14 du CGCT, respectivement pour les conseils généraux et régionaux). Curieusement, pour les conseils municipaux, la loi a prévu que cette précision doit figurer au registre des délibérations (article L.2121-21 dudit code).

Jouant un rôle d'information, le PV doit permettre à toute personne intéressée de connaître la teneur des débats. En particulier, l'analyse des opinions des élus doit être une synthèse objective et suffisante de l'intervention des élus. Toutefois une reproduction in extenso des débats est régulière.

### **29 Quelle est la valeur du PV ?**

La loi ne donne aucune définition du procès-verbal (PV). Il n'a pas valeur d'acte authentique, mais ses mentions font foi par elles-mêmes jusqu'à preuve contraire (CE 19 juin 1959, Binet, AJDA 1959, p. 364). Ses énonciations l'emportent logiquement sur celles du registre des délibérations. Il est traditionnellement admis qu'il comprend, outre les mentions procédurales sur la tenue des séances, la retranscription des débats et des interventions, ainsi que des documents préparatoires à la décision. Il peut s'agir d'une transcription abrégée (CE 6 mars 1987, M. Joly, Req. n° 64546).

La circonstance que le PV a été rédigé par une personne autre que le secrétaire, bien que constituant une irrégularité, ne peut avoir pour effet d'entacher de nullité les délibérations relatives, dès lors qu'il n'est pas établi que l'acte ainsi dressé aurait rapporté d'une manière inexacte les résultats de la discussion (CE 6 mars 1987, M. Joly, précité).

Dans la pratique, il est à noter que les décisions prises par les conseils généraux et régionaux ne font pas systématiquement l'objet de la rédaction d'un PV. Cependant, dans la plupart des cas, un PV est rédigé par le secrétariat des assemblées et signé par le président. Les pouvoirs de vote et les signatures des présents ne sont pas toujours annexés au PV. De même, la comptabilisation des votes pour chaque rapport n'est pas systématique. Quant à la diffusion des PV, elle est généralement effectuée auprès des élus, des directions et des services.

### **41 Quelle est l'importance du règlement intérieur sur l'organisation des séances ?**

La loi ATR du 6 février 1992 a rendu obligatoire l'établissement du règlement intérieur de chaque assemblée locale toutes les fois qu'elle est renouvelée. Mais l'objet de cet acte administratif n'est nullement précisé. En pratique, il s'agit d'un instrument d'organisation des séances qui va régler, sous le contrôle du juge, la tenue des débats et les modalités d'intervention des élus.

De nombreuses précisions sur la discipline à observer en séance vont ainsi être apportées : usage des magnétophones (TA Strasbourg 26 octobre 1994, Gublez c/Commune d'Audun-le-Tiche, R.824; CE 2 octobre 1992, Commune de Donzeville c/Mme Harrau et autres, Req. n° 90134 : l'interdiction générale et permanente de l'usage du magnétophone pendant les délibérations est prohibée; CE 25 juillet 1980, M. Lucien Sandre, Req. n° 17844 : l'interdiction doit être justifiée par une atteinte à l'ordre public et des téléphones mobiles : présentation et examen des questions orales; exercice du droit d'amendement; constitution en groupe des élus suivant leur appartenance politique; intervention en séance de membres extérieurs... L'importance du règlement intérieur dans la pratique doit être relativisée par l'absence de contrôle de conformité des délibérations à ses dispositions, alors même qu'elles auraient un caractère réglementaire (CE Ass. 18 déc. 1996, précité; conclusions Christian Lambert sur CAA Paris 12 février. 1998, précité) : en effet, alors même que la loi ouvre une possibilité de recours contentieux à son encontre, il ne ferait grief que pour les dispositions législatives qu'il reprend (JOAN 26 oct. 1992, QE n° 61660, p. 4923).

## Les règles de fonctionnement du conseil municipal

Ainsi, dans un arrêt du 20 novembre 1997, la CAA de Marseille a estimé que le conseil municipal de la capitale phocéenne n'a pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation sa décision de limiter à un an la durée du mandat des membres de la CAO (JOAN 26 oct. 1992, QE n° 61660, p. 4923). Dès lors, les annulations pourraient être prononcées en cas d'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ou en présence de formalités substantielles (CE 31 juil. 1996, Tête, R.325).

### **44 Qu'est-ce qu'une délibération ?**

La délibération traduit le résultat d'une discussion et s'achève par un vote; elle n'est pas le fruit d'une rédaction unilatérale de l'exécutif qui la soumet ensuite à l'approbation des conseillers avec effet rétroactif (CE 4 février 1991, Commune Tarascon-sur-Ariège, Req. n° 68137). Aussi il

paraît inexact de donner comme sens au terme délibération l'acte juridique qui exprime la tenue de la réunion de l'organe délibérant ainsi que des débats et des décisions qui en ont résulté.

Au demeurant, une délibération n'emporte pas toujours décision et peut exprimer un avis, un vœu, une prise de position (TA Strasbourg 7 avril 1987, COREP de la Moselle c/Conseil Général, R.869: une motion n'est pas une décision susceptible de recours; CE 28 novembre 1990, Sauvageot, Req. n° 83140: un vœu ne peut être annulé raison d'un vice propre; CE 21 juin 1993, Commune d'Evry-Grégy-sur-Yerre c/Vajou, Req. n° 103407, même solution à propos d'un avis). Mais lorsqu'elle emporte prise de décision, la délibération prend rang au titre des normes juridiques dans la hiérarchie générale des actes administratifs.

# **DROIT CIVIL:** La filiation

La filiation est le lien juridique de parenté qui unit un enfant à son père et/ou à sa mère. La filiation peut être de trois natures différentes : légitime (I), naturelle (II) ou adoptive (III).

La loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 a abrogé les discriminations successorales qui subsistaient à l'encontre de l'enfant naturel adultérin et qui avaient été la cause d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme le 1<sup>er</sup> février 2000 dans l'affaire *Mazurek*. Désormais, la part successorale et la réserve l'enfant adultérin sont identiques à celles des autres enfants du défunt.

Actuellement, le statut des enfants dépend essentiellement des conditions de leur naissance. Un projet de réforme présenté par le gouvernement le 4 avril 2001 propose de modifier les textes pour faire en sorte que le statut des enfants ne dépende plus des conditions de leur naissance : que leurs parents soient mariés ou non, qu'ils vivent ensemble, que l'un soit engagé dans une union matrimoniale avec un tiers, sera sans incidence. Dès lors que leur filiation sera établie, les enfants bénéficieront de la plénitude de leurs droits.

## **I/ LA FILIATION LÉGITIME**

La filiation légitime est la filiation de l'enfant dont les deux parents sont mariés ensemble. La filiation légitime est indivisible à l'égard du couple marié. Si l'enfant est né avant le mariage de ses parents, il sera légitimé automatiquement par mariage (art. 331 al. 1<sup>er</sup> du Code civil). La loi organise aussi une légitimation par autorité de justice, si le mariage est impossible entre les parents (art. 333 du Code civil). En dehors de ces hypothèses, la loi fixe les modes d'établissement (1.1.) et de contestation (1.2.) de la filiation légitime.

### **A) L'établissement de la filiation légitime**

Dans la filiation légitime, l'établissement de la filiation découle de la déclaration d'un enfant à l'état civil comme né d'une femme mariée. La filiation de l'enfant est automatiquement établie à l'égard de la mère et aussi à l'égard du père, par le mécanisme d'une présomption.

En effet, le mariage fait présumer que le père de l'enfant est le mari de sa mère. C'est la raison pour laquelle, « *L'enfant conçu pendant le mariage a pour père le mari* » (art. 312 al. 1<sup>er</sup> du Code civil).

Toutefois, l'enfant conçu avant le mariage mais né dans les 180 premiers jours du mariage bénéficie aussi de la présomption de paternité du mari : il est légitime et réputé l'avoir été dès sa conception. Cette présomption peut cependant être plus facilement combattue (art. 314 du Code civil).

La présomption de paternité du mari s'applique à tous les enfants conçus pendant le mariage. Elle s'applique donc aussi aux enfants nés jusqu'à 300 jours après la dissolution du mariage. Au-delà, la présomption de paternité ne s'applique plus (art. 315 du Code civil).

Une proposition a été faite aux fins d'admettre la légalité des transferts d'embryons *post-mortem*. Si le législateur l'admet, il conviendra d'étendre le domaine de la présomption de paternité au-delà des 300 jours, l'enfant pouvant naître plus d'un an après le décès de son père.

La présomption de paternité du mari s'applique, en principe, pendant toute la durée du mariage, même si les époux vivent séparés de fait. En revanche, elle cesse de s'appliquer lorsque les époux sont légalement séparés. En effet, « en cas de jugement ou même de demande, soit de divorce, la présomption de paternité ne s'applique pas à l'enfant né plus de 300 jours après l'ordonnance autorisant les époux à résider séparé-

ment et moins de 180 jours depuis le rejet de la demande ou depuis la réconciliation » (art. 313 al. 1<sup>er</sup> du Code civil). Cependant, dans ces hypothèses, « la présomption de paternité retrouve, néanmoins de plein droit, sa force si l'enfant, à l'égard des époux, a la possession d'état d'enfant légitime » (art. 313 al. 2 du Code civil), notamment si ses parents le traitent comme leur enfant, en pourvoyant à son entretien et son éducation (cf. art. 311-2 du Code civil).

Enfin, à l'égard de l'enfant même conçu pendant le mariage, « la présomption de paternité est écartée quand l'enfant, inscrit sans l'indication du nom du mari, n'a de possession d'état qu'à l'égard de la mère » (art. 313-1 du Code civil). Dans tous les cas où la présomption de paternité est écartée, la filiation n'est établie qu'à l'égard de la mère. Cependant, chacun des époux peut demander que les effets de la présomption de paternité soient rétablis, en justifiant que, dans la période légale de conception, une réunion de fait a eu lieu entre eux qui rend vraisemblable la paternité du mari (art. 313-2 du Code civil).

### **B) La contestation de la filiation**

L'action en désaveu de paternité est ouverte au mari, « *s'il justifie de faits propres à démontrer qu'il ne peut pas être le père* » (art. 312 al. 2 du Code civil). Il pourra même se contenter de désavouer par simple dénégation l'enfant né dans les 180 premiers jours du mariage, à moins qu'il n'ait connu la grossesse avant le mariage ou qu'il ne se soit, après la naissance, comporté comme le père (art. 314 al. 2 et 3 du Code civil). L'action est enfermée dans un délai assez bref : elle doit être intentée dans les 6 mois de la naissance si le mari était sur les lieux de cette naissance ou, s'il était éloigné, dans les 6 mois de son retour ou encore si la naissance lui a été cachée, dans les 6 mois qui suivent la découverte de la naissance (art. 316 du Code civil).

La mère peut exercer une action en contestation de paternité en cas de remariage et seulement si elle s'est remariée avec le véritable père (art. 318 du Code civil). L'action doit être intentée dans les 6 mois du remariage et à la condition que l'enfant n'ait pas encore atteint l'âge de 7 ans (art. 318-1 du Code civil).

Sur le fondement de l'art. 334-9 du Code civil interprété *a contrario* par la jurisprudence, les juges admettent une reconnaissance de paternité naturelle ou la recevabilité d'une demande en recherche de paternité naturelle si l'enfant n'a pas la possession d'état d'enfant légitime (Civ. 1<sup>re</sup>, 9 juin 1976, D. 1976-593, note Raynaud). Cette voie permet d'élever un conflit de paternité que le juge tranchera en déterminant par tous moyens de preuve, la paternité la plus vraisemblable (art. 311-12 du Code civil).

Sur le fondement de l'art. 322 al. 2 du Code civil interprété *a contrario* par la jurisprudence, les juges admettent la recevabilité de l'action tendant à contester la filiation de l'enfant qui n'a pas une possession d'état conforme à son titre de naissance (Civ. 1<sup>re</sup>, 27 fév. 1985, D. 1985-265, note Cornu). Le demandeur devra ensuite apporter la preuve par tous moyens que le mari n'est pas le père.

## **II/ LA FILIATION NATURELLE**

La filiation naturelle est la filiation de l'enfant dont les parents ne sont pas mariés ensemble. La filiation naturelle est divisible entre les deux parents. Si les parents sont tous deux célibataires, l'enfant est dit naturel simple. Si l'un ou les deux parents sont mariés avec un tiers, l'enfant est dit naturel adultérin, *a matre* ou *a patre*, selon que c'est la mère ou le père qui est

engagé dans les liens du mariage. Si l'enfant est issu de relations entre deux personnes proches parentes ou alliées, l'enfant est dit naturel incestueux. La loi fixe ses modes d'établissement (1.1.) et de contestation (1.2.).

### A) L'établissement de la filiation

Contrairement à l'enfant légitime, la mention du nom de la mère et parfois même celui du nom du père, ne suffit pas à établir la filiation. Il doit s'ajouter un acte volontaire: la reconnaissance de l'enfant naturel. Cet acte doit être accompli tant par le père que par la mère de l'enfant naturel. L'art. 335 du Code civil prévoit que la reconnaissance d'un enfant naturel doit prendre la forme d'un acte authentique. La condition d'authenticité peut se réaliser par déclaration devant l'officier d'état civil, dans l'acte de naissance ou par acte séparé, par acte notarié ou enfin par une déclaration faite devant un juge, constatée par le greffier, officier public. Même s'il est un mineur ou un incapable majeur, pourvu qu'il soit dans un intervalle lucide, seul le parent peut accomplir cet acte sans pouvoir être représenté.

Le gouvernement propose une réforme des règles de l'établissement de la filiation. Tout comme en matière de filiation légitime, la seule mention du nom de la mère dans l'acte de naissance devrait suffire à établir la filiation maternelle hors mariage. La filiation paternelle continuera à reposer sur l'engagement du père, qui selon les situations, se traduira à travers le mariage et la présomption de paternité ou la reconnaissance. La paternité peut être judiciairement déclarée. Depuis la loi du 8 janv. 1993, l'action est recevable s'il existe des présomptions ou indices graves (art. 340 du Code civil). La paternité doit être prouvée par tous moyens. L'action appartient à l'enfant. Elle peut être exercée par sa mère pendant sa minorité ou par ses héritiers s'il est décédé (art. 340-2 du Code civil) contre le père prétendu ou ses héritiers (art. 340-3 du Code civil). L'action est enfermée dans des délais rigoureux (art. 340-4 du Code civil). Lorsque la demande est accueillie, la paternité est déclarée avec toutes les conséquences qui en découlent. Si l'action est rejetée, les juges peuvent néanmoins allouer des subsides à l'enfant, dès lors qu'ont été démontrées les relations intimes entre la mère de l'enfant et le défendeur (art. 342 et s. du Code civil).

La loi a prévu un équivalent à la reconnaissance de maternité naturelle: lorsque l'acte de naissance de l'enfant naturel mentionne le nom de la mère, l'art. 337 du Code civil dispose que cet acte vaut reconnaissance lorsqu'il est corroboré par la possession d'état.

La maternité peut être judiciairement déclarée. L'enfant qui exerce l'action sera tenu de prouver qu'il est celui dont la mère prétendue est accouchée (art. 341 du Code civil). Cependant cette action ne peut pas être intentée si la mère a demandé que le secret de son admission et de son identité soit préservé (art. 341-1 du Code civil).

Enfin, tant à l'égard de la mère que du père, la filiation naturelle peut aussi se trouver légalement établie par la possession d'état depuis la loi du 22 juin 1982 (art. 334-8 du Code civil). Cette possession d'état sera établie conformément au droit commun par un acte de notoriété délivré par le juge des tutelles ou encore par tous moyens et la filiation pourra être transcrite sur les registres de l'état civil à la demande de tout intéressé.

### B) La contestation de la filiation

La reconnaissance bien qu'irrévocable, peut être attaquée si la preuve de son caractère mensonger est rapportée. Tant que l'enfant n'a pas une possession d'état de 10 ans à l'égard de l'auteur de la reconnaissance, l'action est ouverte à tout intéressé. Quand l'enfant a une possession d'état de 10 ans au moins, aucune contestation n'est plus recevable, si ce n'est de la part de l'autre parent, de l'enfant lui-même ou de ceux qui se prétendent les parents véritables (art. 339 du Code civil).

Si la filiation a été établie par possession d'état dans les conditions de l'art. 334-9 du Code civil, tout intéressé peut contester à l'enfant l'état dont il se réclame et le tribunal de grande instance tranchera. Cependant à partir du moment où la filiation a été constatée par un jugement, celui-

ci a autorité absolue de chose jugée et les tiers peuvent seulement agir en tierce-opposition contre ce jugement.

## III/ LA FILIATION ADOPTIVE

La filiation adoptive est une filiation volontaire qui résulte d'une décision de justice. Elle peut être simple (3.1.) ou plénière (3.2.).

### A) L'adoption simple

L'adoption simple ne rompt pas le lien entre l'enfant et sa famille d'origine: «l'adopté reste dans sa famille d'origine et y conserve tous ses droits» (art. 364 al. 1<sup>er</sup> du Code civil). L'adopté acquiert de nouveaux liens avec sa famille adoptive. L'adopté simple est rattaché à ses deux familles. Ainsi, l'adoption simple confère, sauf décision contraire du juge, le nom de l'adoptant à l'adopté en l'ajoutant au nom de ce dernier (art. 363 du Code civil). Entre l'adopté et les membres de sa famille d'origine, les empêchements à mariage subsistent dans les conditions des articles 161 à 164 du Code civil.

L'adoptant est seul investi de l'autorité parentale vis-à-vis de l'adopté. Ces droits sont exercés dans les mêmes conditions qu'à l'égard de l'enfant légitime. La situation de l'adopté simple est plus ambiguë vis-à-vis de la famille de l'adoptant. En effet, s'il peut hériter des parents de l'adoptant, il n'acquiert pas la qualité d'héritier réservataire (art. 368 du Code civil). L'adoption est possible quel que soit l'âge de l'adopté (art. 360 du Code civil). S'il a plus de 13 ans, il devra consentir personnellement à l'adoption (art. 360 al. 2 du Code civil). L'adoption peut être individuelle ou conjugale, c'est-à-dire émaner de deux époux.

Une seule condition est posée: l'adoption doit présenter un intérêt pour l'adopté, que le juge appréciera de manière discrétionnaire.

L'adoption peut être révoquée s'il est justifié des motifs graves. La demande peut être formée par l'adopté ou l'adoptant ou lorsqu'il est mineur, par le ministère public (art. 370 du Code civil). Le tribunal apprécie souverainement la gravité des faits invoqués. La révocation fait cesser pour l'avenir les effets de l'adoption, sans rétroactivité du jour de la demande.

### B) L'adoption plénière

L'adoption plénière produit des effets plus radicaux que l'adoption simple. L'adopté perd ses liens avec sa famille d'origine et s'intègre à la famille adoptive comme s'il était un enfant légitime. La filiation adoptive produit des effets complets à l'égard de toute la famille de l'adoptant. De plus, l'adoption produit une rupture complète avec la famille d'origine: il cesse d'appartenir à sa famille par le sang (art. 356 du Code civil).

L'adoptant peut être soit un couple marié depuis plus de 2 ans, âgés l'un et l'autre de plus de 28 ans, soit une personne seule, âgée de plus de 28 ans (art. 343 et 343-1 du Code civil).

Les adoptants doivent avoir 15 ans de plus que les enfants qu'ils se proposent d'adopter. L'adopté doit être âgé de moins de 15 ans (10 ans, s'il s'agit d'un enfant du conjoint) et accueilli au foyer du ou des adoptants depuis au moins 6 mois. S'il a plus de 13 ans, l'adopté doit personnellement consentir à son adoption plénière (art. 345 du Code civil). Peuvent faire l'objet d'une adoption plénière, les enfants pour lesquels les père et mère ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption, les pupilles de l'État, les enfants déclarés abandonnés dans les conditions de l'art. 350 du Code civil (art. 347 du Code civil).

La loi prévoit un assouplissement des conditions de l'adoption plénière en cas d'adoption de l'enfant du conjoint (art. 343-1 al. 2, 343-2 et art. 345-1 du Code civil).

L'adoption confère le nom de l'adoptant à l'adopté. L'adoptant exerce l'autorité parentale. L'adoption plénière n'a effet que du jour du dépôt de la requête, sans autre rétroactivité.

L'adoption plénière est irrévocable.

## URBANISME:

# Le droit de préemption urbain

Le droit de préemption est un droit qui permet à son titulaire d'acquérir par priorité un bien mis en vente par son propriétaire (1).

Au service de l'aménagement, il constitue pour les collectivités publiques un instrument d'acquisition foncière plus souple que l'expropriation, mais aussi un moyen de contrôle sur le marché foncier (2).

La loi aménagement du 18 juillet 1985 a réorganisé complètement le système de préemption (3). Elle a procédé à son élargissement et a décentralisé sa mise en œuvre (art.L.211-1 à L.211-6 du Code de l'urbanisme), et améliorer le régime des garanties accordées aux propriétaires (4).

## I/ OBJET

Les communes ont toute liberté pour instituer le DPU, en réduire le champ d'application ou même le supprimer (art.L.210-1 du Code de l'urbanisme). Même s'il n'y a pas de préemption effective, cette procédure constitue un moyen intéressant et utile d'observation foncière.

En effet, il constitue un moyen d'exercer un contrôle sur le marché foncier dont il permet d'être assez bien informé et de peser sur les prix qui y sont pratiqués.

Le droit de préemption peut être utilisé pour mettre en œuvre un projet urbain, une politique de l'habitat, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain ou constituer des réserves foncières (art.L.210-1 et L.300-1 du Code de l'urbanisme).

## II/ CHAMP D'APPLICATION

### II.1) Les titulaires

Les titulaires du DPU sont déterminés par les articles L.211-1 et L.211-2 du Code de l'urbanisme. L'institution du DPU est effectuée par délibération du conseil municipal, lequel peut déléguer ce droit à l'État, une collectivité locale, un EP ou une SEM d'aménagement.

Dans tous les cas les délibérations relatives au DPU font l'objet de mesures de publicité spécifiques (affichage en mairie pendant 1 mois, insertion d'une mention dans deux journaux diffusés dans le département).

### II.2) Champ d'application

Le droit de préemption urbain peut être institué dans les communes dotées soit d'un POS rendu public sur tout ou partie des zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (NA), soit d'un PLU approuvé sur tout ou partie des zones urbaines ou à urbaniser (AU).

Selon l'article L.211-1 du Code de l'urbanisme, il peut être institué sur des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Une fois institué, le DPU peut être exercé sans limitation de durée. Mais il est possible pour une commune de le supprimer ou de le rétablir ultérieurement.

### II.3) Biens et mutations soumis au droit de préemption

Cela concerne « tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble bâti ou non bâti » (art.L.213-1 du Code de l'urbanisme) dans le cadre des mutations à titres onéreux: ventes, échanges, apports en société, constitution de rentes viagères, cession de droits indivis.

En sont exclus les mutations à titre gratuit (successions, donations), les transferts en jouissance (sans transfert de propriété) et les cessions à un coindivisaire.

## III/ PROCÉDURE

Le propriétaire désireux d'aliéner son bien doit préalablement adresser à la mairie de la commune une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) en 4 exemplaires qui indique le prix et les conditions de mutation (art.R.213-5 du Code de l'urbanisme).

### III.1) Réponse du titulaire du droit de préemption

A compter de la réception de la DIA, le titulaire a deux mois pour notifier au propriétaire son renoncement à l'exercice de ce droit ou son offre d'acquérir. Selon l'article R.213-7 du Code de l'urbanisme, l'absence de réponse pendant 2 mois vaut renonciation.

Si le titulaire décide d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés par le vendeur, la vente sera conclue. Il peut aussi, après avoir consulté le service des Domaines, proposer un prix différent, en précisant son intention de faire fixer le prix par la juridiction compétente en matière d'expropriation à défaut d'acceptation.

### III.2) Réaction du propriétaire du bien soumis à préemption

Si il y a renoncement de l'administration, le propriétaire aliénera son bien aux prix et aux conditions indiquées dans la DIA.

En cas d'offre d'acquisition, il dispose d'un délai de deux mois pour soit renoncer à vendre, soit accepter l'offre.

Si le propriétaire maintient son prix et que l'administration l'estime excessif, elle dispose d'un délai de 15 jours pour saisir le juge de l'expropriation. La procédure est celle suivie en matière d'expropriation (art.R.213-11 du Code de l'urbanisme).

### III.3) Fixation judiciaire du prix

Il ne s'agit pas comme en matière d'expropriation d'une indemnité mais d'un prix qui sera exclusif de toute indemnité accessoire.

#### III.3.1) Prix

Sa fixation obéit aux règles suivantes:

-période de référence retenue (art.L.213-6 du Code de l'urbanisme):

pour les ZAD, un an avant la publication de l'acte instituant la zone et pour DPU, la date du plus récent des actes rendant public, approuvant ou modifiant le POS;

- prise en compte des améliorations et changements d'affectation opérés par le propriétaire postérieurement à cette date;
- prise en compte éventuelle, à titre de comparaison, des transactions intervenues pour des biens de même qualification situés dans la zone ou dans des zones comparables;
- prise en compte éventuelle des évaluations administratives et de déclarations fiscales.

### III.3.2) Décision de justice

Dans un délai de deux mois à compter de la décision juridictionnelle les parties peuvent:

- accepter le prix,
- renoncer à la mutation. Dans ce cas, le titulaire du DPU ne peut plus exercer ce droit à l'égard du même bien pendant un délai de 5 ans.

---

## IV/ GARANTIES DU PROPRIÉTAIRE

---

### IV.1) Droit de délaissement

Les articles L.211-5 et L.212-3 du Code de l'urbanisme ouvrent un droit de délaissement aux propriétaires dont leur bien a été soumis au droit de préemption.

Celui-ci permet de mettre en demeure le titulaire du droit de préemption de les acquérir dans un certain délai.

### IV.2) Garantie d'utilisation

L'acquisition d'un bien par voie de préemption doit être justifiée par son affectation ultérieure à des fins d'intérêt général, et plus précisément à la réalisation des objectifs d'aménagement visés à l'article L.210-1 du Code de l'urbanisme. Le bien acquis doit être utilisé en vue de la réalisation des objectifs fixés. L'ancien propriétaire a la possibilité d'en retrouver la propriété si une autre utilisation en est faite.

### IV.3) Garantie de paiement

Le bien acquis doit être réglé dans les 6 mois qui suivent soit la décision d'acquiescer au prix convenu, soit la décision de la juridiction d'expropriation, soit la date de l'acte ou du jugement d'adjudication.

### IV.4) Garantie des locataires

La loi oblige le propriétaire du bien qui va être préempté à informer ses occupants de la procédure de préemption et à les faire connaître au préempteur (art.L.213-9 du Code de l'urbanisme).

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

Éditeur: L'Action municipale  
SARL au capital social de 15000 euros  
R.C.S Paris B 659.801.419  
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.  
N° de commission paritaire: 63.333  
Directeur de la publication: Jacques Guy  
Composition: Groupe Moniteur  
Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)  
Dépôt légal: décembre 2002