



N° 3212

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, *en conclusion des travaux d'une mission d'information<sup>(1)</sup> sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DIDIER QUENTIN,

Député,

---

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

*La mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage est composée de M. Didier Quentin, président-rapporteur, Charles de La Verpillière et Dominique Raimbourg.*

## SOMMAIRE

Pages

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCTION.....</b>                                                                                                                   | <b>7</b>  |
| <b>I.– LA LOI DU 5 JUILLET 2000 : UNE LOI QUI ORGANISE DAVANTAGE LE STATIONNEMENT QUE L’HABITAT DES GENS DU VOYAGE.....</b>                | <b>13</b> |
| A. LA CRÉATION D’AIRES D’ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE : UNE DISPOSITION CENTRALE DE LA LOI DE 2000.....                                      | 13        |
| 1. Un dispositif ambitieux d’accueil des gens du voyage.....                                                                               | 13        |
| <i>a) L’accueil des gens du voyage avant la loi du 5 juillet 2000.....</i>                                                                 | <i>14</i> |
| <i>b) La généralisation des aires d’accueil par la loi du 5 juillet 2000.....</i>                                                          | <i>15</i> |
| 2. Une mise en œuvre très progressive et encore insuffisante.....                                                                          | 18        |
| <i>a) Un retard quantitatif indéniable.....</i>                                                                                            | <i>18</i> |
| <i>b) Des aires qui ne répondent pas toujours exactement aux besoins.....</i>                                                              | <i>24</i> |
| B. LA CONTREPARTIE DE L’OBLIGATION D’ACCUEIL : L’ÉVACUATION DES RÉSIDENCES MOBILES STATIONNÉES ILLÉGALEMENT.....                           | 27        |
| 1. Les procédures d’évacuation applicables.....                                                                                            | 28        |
| <i>a) La loi du 5 juillet 2000 avait créé un bloc de compétences au profit du juge judiciaire.....</i>                                     | <i>28</i> |
| <i>b) La création par la loi du 5 mars 2007 d’une procédure d’évacuation administrative.....</i>                                           | <i>29</i> |
| <i>c) Le maintien d’une procédure judiciaire en cas d’occupation d’un terrain privé affecté à une activité à caractère économique.....</i> | <i>30</i> |
| <i>d) La possibilité parallèle de recourir au juge pénal.....</i>                                                                          | <i>31</i> |
| 2. Une procédure aujourd’hui équilibrée.....                                                                                               | 31        |
| <i>a) Une mise en œuvre effective, mais qui a entraîné quelques déceptions.....</i>                                                        | <i>31</i> |
| <i>b) Une procédure qui semble suffisamment répressive.....</i>                                                                            | <i>33</i> |
| C. UNE LOI QUI PREND INSUFFISAMMENT EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS DES BESOINS DES GENS DU VOYAGE EN TERMES D’HABITAT.....                       | 34        |
| 1. Des besoins de sédentarisation croissants.....                                                                                          | 34        |
| 2. La promotion de l’habitat adapté.....                                                                                                   | 36        |
| 3. Une dimension « habitat » à mieux prendre en compte dans les schémas départementaux et les documents d’urbanisme.....                   | 37        |

|                                                                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>a) La prise en compte par le code de l'urbanisme des besoins des gens du voyage en matière de terrains familiaux .....</i>          | 38 |
| <i>b) Les difficultés d'installation d'une caravane constituant la résidence principale de son occupant sur un terrain privé .....</i> | 39 |
| <i>c) Renforcer les moyens favorisant la création de terrains familiaux dans le respect des règles d'urbanisme .....</i>               | 41 |
| <b>II.- ORGANISER LES « GRANDS PASSAGES » SOUS LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT .....</b>                                                   | 43 |
| A. LES « GRANDS PASSAGES » : UN PHÉNOMÈNE NOUVEAU EN FORTE CROISSANCE .....                                                            | 43 |
| 1. Les différents types de rassemblements des gens du voyage .....                                                                     | 43 |
| 2. Les « grands passages » : une charge de plus en plus difficile à supporter pour les collectivités territoriales .....               | 45 |
| <i>a) Un cadre juridique complexe .....</i>                                                                                            | 45 |
| <i>b) Une mise en œuvre qui pose de nombreuses difficultés aux communes et intercommunalités .....</i>                                 | 46 |
| B. METTRE EN PLACE UNE RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUE DES « GRANDS PASSAGES » EST INDISPENSABLE .....                                       | 48 |
| 1. Une responsabilité qui doit être confiée à l'État .....                                                                             | 48 |
| 2. Les « grands passages » doivent être organisés en amont .....                                                                       | 52 |
| <b>III.- FAVORISER L'INSERTION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES GENS DU VOYAGE .....</b>                                           | 55 |
| A. FACILITER L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE ET L'OBTENTION DE LA CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ .....                                         | 55 |
| 1. Réduire les délais requis pour l'inscription des gens du voyage sur les listes électorales .....                                    | 55 |
| 2. Lever les obstacles à la délivrance de la carte nationale d'identité .....                                                          | 56 |
| B. REMPLACER LES TITRES DE CIRCULATION PAR UNE CARTE DE RÉSIDENT ITINÉRANT .....                                                       | 57 |
| 1. Les différents titres de circulation .....                                                                                          | 58 |
| 2. Pour la création d'une carte de résident itinérant .....                                                                            | 59 |
| C. CONFORTER L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX ET À LA SCOLARISATION .....                                                                    | 62 |
| 1. Les droits sociaux et la santé .....                                                                                                | 63 |
| 2. La scolarisation .....                                                                                                              | 64 |
| <b>EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION .....</b>                                                                                           | 67 |
| <b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION .....</b>                                                                     | 79 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION ....</b>                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>81</b> |
| <b>ANNEXES .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>85</b> |
| <b>ANNEXE 1</b> - Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.....                                                                                                                                                                                                                | 86        |
| <b>ANNEXE 2</b> - Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 relative aux procédures d'expulsion prévues par la loi du 5 juillet 2000 .....                                                                                                                                                                                     | 91        |
| <b>ANNEXE 3</b> - Tableau récapitulatif des dispositions applicables aux différents modes de stationnement des gens du voyage.....                                                                                                                                                                                             | 95        |
| <b>ANNEXE 4</b> - Circulaire n° 2003-76/uhc/iuh1/26 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.....                                                                                                                     | 96        |
| <b>ANNEXE 5</b> - Circulaire du ministère de l'intérieur du 10 juillet 2007 relative à la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain.....                                                                                                                                        | 105       |
| <b>ANNEXE 6</b> - Pourcentage de réalisation fin 2009 par rapport aux obligations des schémas départementaux .....                                                                                                                                                                                                             | 111       |
| <b>ANNEXE 7</b> - Accueil des gens du voyage - bilan fin 2009 (nombre d'aires et de places mises en service).....                                                                                                                                                                                                              | 113       |
| <b>ANNEXE 8</b> - Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.....                                                                                                                                  | 115       |
| <b>ANNEXE 9</b> - Décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre I <sup>er</sup> et de certaines dispositions du titre II de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ..... | 119       |



Mesdames, Messieurs,

La commission des Lois a décidé, en septembre 2009, de créer une mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

À l'origine de cette décision, il y a tout d'abord un constat : celui de la persistance des difficultés que rencontrent aujourd'hui encore, dix ans après le vote de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, les élus locaux dans leurs rapports avec la population des gens du voyage. Vient ensuite une interrogation : doit-on imputer au seul retard pris dans la réalisation des objectifs de ce texte les difficultés de stationnement et d'habitat des gens du voyage ? Ne faut-il pas, au contraire, appréhender en d'autres termes que celui du nombre de places d'aires d'accueil créées, la question de leur habitat et de leur insertion ?

De fait, le mode de vie des gens du voyage connaît des évolutions assez profondes et contradictoires. Les familles concernées sont de moins en moins nombreuses. Certes, une majorité de personnes issues de la communauté des gens du voyage ne se considérerait pas aujourd'hui comme intégrée dans le monde des « sédentaires ». Néanmoins, beaucoup d'entre eux recherchent un « ancrage territorial » dans une région au sein de laquelle ils se déplacent très peu, souvent pour des raisons économiques ou pour assurer la scolarisation des enfants. Beaucoup sont ainsi désireux de maintenir un habitat en caravane, tout en ayant la jouissance privative d'un terrain. En outre, afin de conserver leurs traditions d'itinérance, ils concentrent leurs déplacements au cours de l'été, rejoignant un nouveau type de rassemblement qui s'est développé au cours des années 2000 et suscite de nouveaux types de difficultés, les « grands passages ».

Face à ce mouvement de « semi-sédentarisation », la logique sous-tendant la loi du 5 juillet 2000 apparaît ainsi moins pertinente, dans la mesure où elle vise à développer les aires permanentes d'accueil, afin de répondre aux besoins de familles voyageant tout au long de l'année.

M. Louis Besson, secrétaire d'État au Logement du Gouvernement de M. Lionel Jospin et initiateur de la loi du 5 juillet 2000, a, lui-même, rappelé à la mission d'information que deux problématiques, celles des terrains familiaux et des « grands passages » ne se posaient absolument pas avec la même acuité en 2000 et nécessitaient désormais que des réponses adéquates leur soient apportées.

Par-delà une véritable montée en puissance des investissements des collectivités locales, dont les effets devraient se traduire concrètement sur le terrain dans les années à venir, les pouvoirs publics doivent donc redéfinir une véritable politique d'accueil. Pour répondre aux besoins des gens du voyage, il nous faut mener une action qui ne saurait se limiter à la multiplication des équipements et places de stationnement.

C'est cette analyse qui incite aujourd'hui la mission d'information à présenter **15 propositions inspirées par deux orientations directrices et une idée force.**

• **Première orientation : achever les plans de création et d'aménagement des aires d'accueil et promouvoir un habitat adapté.** À cette fin, la mission préconise notamment :

- d'inclure parmi les compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la compétence « politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage » ;
- de rendre plus aisée et systématique l'utilisation par les préfets de leur pouvoir de substitution, dès lors que les communes et les EPCI ne respectent pas leurs obligations en matière de création et d'aménagement d'aires d'accueil dans les délais prescrits ;
- de maintenir le dispositif de subventionnement par l'État des aires d'accueil prévues par les schémas départementaux ;
- de prendre en compte les emplacements dans les aires d'accueil au titre des obligations en matière de logement social ;
- d'inciter les gestionnaires d'accueil à harmoniser leurs pratiques (tarif, durée de stationnement, information sur les disponibilités dans les aires) par le biais des schémas départementaux ;
- de prévoir explicitement dans la loi que les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu doivent prendre en compte les besoins des gens du voyage ;
- d'autoriser les communes à délimiter dans leur plan local d'urbanisme des zones spécialement prévues pour l'aménagement de terrains familiaux aux conditions fixées par le règlement d'urbanisme, alors même qu'elles ne sont pas constructibles ;
- d'inscrire les objectifs de création des terrains familiaux dans les schémas départementaux, afin de mieux répartir les obligations d'accueil et d'habitat des gens du voyage.



• **Seconde orientation : mieux organiser les « grands passages » en responsabilisant les acteurs.** La seconde orientation directrice tient à l'organisation des « grands passages », mettant chacun des acteurs devant ses responsabilités. Aux yeux des membres de la mission, cet objectif suppose :

- de transférer à l'État la compétence pour désigner les terrains des « grands passages », maîtriser le foncier, procéder aux aménagements, prévoir et organiser l'occupation des terrains ;

- de renoncer à imposer des terrains permanents pour les « grands passages » et alléger les normes d'aménagement de ces terrains ;

• Enfin, **une idée force** sur laquelle repose l'ensemble de ses travaux : **fonder un réel équilibre entre une aspiration légitime à l'égalité des droits et l'indispensable rappel des devoirs.** Les gens du voyage sont pour la plupart français. On ne saurait donc leur dénier les libertés et les droits reconnus à tout citoyen sur le territoire de la République. Aussi, la mission prône-t-elle :

- le remplacement des titres de circulation par une *carte de résident itinérant*, titre dont la possession serait facultative et conditionnerait avant tout l'accès aux aires permanentes d'accueil ;

- la réduction de la durée de résidence dans une même commune nécessaire à l'inscription sur les listes électorales de trois années à six mois, à l'instar des règles applicables aux sans domicile fixe ;

- l'établissement d'un véritable volet sur l'accès aux droits sociaux dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et améliorer, en liaison avec le Centre national d'enseignement à distance, le dispositif de scolarisation des enfants.

**Mais l'on ne saurait davantage admettre qu'en raison des particularités de leur mode de vie, certains de nos concitoyens s'exonèrent du respect des obligations et des principes qui permettent la vie en société.** Dans cet esprit, la mission entend :

- rendre possible l'évacuation forcée des terrains occupés illégalement, à la demande des maires qui ont respecté leurs obligations en matière d'aménagement d'aires permanentes d'accueil ;

- réglementer les « grands passages », en exigeant que les groupes de gens du voyage qui y participent déclarent à l'avance leur passage et désignent un responsable pour la sécurité.

C'est à **un véritable pacte de confiance** que la mission souhaite que l'on aboutisse grâce à la mise en œuvre de ses propositions.

La population des gens du voyage est diverse (voir encadré). Elle ne peut être jugée globalement et l'absence d'une résidence fixe l'expose à des suspicions, à des amalgames. Mais ce mode de vie qui s'accommode de plus en plus difficilement des exigences de la vie moderne dans notre société crée aussi objectivement des incompréhensions et donc des débordements. Par-delà les ressentis et les cas individuels qu'il ne nous appartient pas de juger, les gens du voyage ont leur place dans notre société. Il s'agit d'en déterminer les contours équilibrés.

Pour l'accueil des gens du voyage et leur habitat, la loi du 5 juillet 2000 a tracé une perspective, défini des instruments et fixé des objectifs. Pour les atteindre, il nous faut à présent franchir une nouvelle étape.

### Qui sont les gens du voyage ?

• **Tout d'abord, il est absolument essentiel de préciser que la catégorie administrative des gens du voyage n'est pas une catégorisation ethnique.** Cette précision, qui peut aller de soi dans une République attachée au refus des catégorisations ethniques, est néanmoins nécessaire, car de nombreuses organisations internationales confondent les notions de « *gens du voyage* » et de « *Roms* », « *Rroms* <sup>(1)</sup> » ou « *Tziganes* ». L'Union européenne n'aborde, par exemple, cette question que par une approche ethnique <sup>(2)</sup>, en prônant une meilleure intégration des populations « *Rroms* », qu'elles soient nomades ou non. De même, le Conseil de l'Europe a créé, dès septembre 1995, un « *Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage* » ;

Les gens du voyage eux-mêmes utilisent souvent indifféremment la notion plus neutre de « *gens du voyage* » et la notion plus ethnique de « *Tziganes* ». Ils n'utilisent, en revanche, jamais l'expression « *Roms* », celle-ci étant uniquement utilisée pour qualifier les populations tziganes d'Europe centrale et orientale.

L'existence d'une législation spécifique relative à une catégorie de la population se justifie donc uniquement par le mode de vie spécifique de cette population qui rend nécessaire l'adoption d'une réglementation elle-même spécifique. C'est ainsi que la loi du 16 juillet 1912 puis celle du 3 janvier 1969 ont créé des obligations spécifiques pour les personnes « *dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois (...) si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile* ». Cette loi a d'autant moins un caractère ethnique qu'elle concerne l'ensemble des activités ambulantes (commerçants ambulants, bateliers...).

Par ailleurs, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juillet 2000, les gens du voyage sont des « *personnes dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ».

Il ressort de l'ensemble de ces définitions que la catégorie des gens du voyage ne se résume pas à une origine ethnique, mais que l'appartenance à cette catégorie ne résulte pas simplement d'un état de fait, qui serait celui de ne pas disposer d'une résidence fixe. En effet, la loi exige que l'habitat en résidence mobile ait un caractère **traditionnel**, excluant donc de la catégorie des gens du voyage les personnes sans domicile fixe, ainsi que l'ensemble des personnes vivant contre leur gré dans un habitat mobile ou léger (tente, caravane, *mobil-home*...).

Si cette définition peut sembler relativement claire, elle ne permet pour autant pas de dénombrer de façon précise la communauté des gens du voyage. En effet, si l'administration veille légitimement à encadrer le statut des gens du voyage par des critères objectifs et à récuser tout critère ethnique, tel n'est pas le cas de nombreuses personnes appartenant à la communauté tzigane qui revendiquent cette appartenance et considèrent donc faire partie de la communauté des gens du voyage, alors même qu'ils ont renoncé à la vie nomade. Cette situation explique pourquoi les membres de la mission d'information ont si souvent entendu, au cours des auditions, les expressions apparemment antinomiques de « *gens du voyage sédentarisés* » ou de « *gens du voyage qui ne voyagent plus* ».

Les difficultés pour préciser le champ de l'expression « *gens du voyage* » expliquent les écarts existant entre les différentes estimations sur le nombre de gens du voyage en France. M. Christophe Robert par exemple, chercheur et directeur de la Fondation Abbé Pierre, a cité un chiffre de 500 000 à 600 000 personnes, en précisant qu'elles avaient souvent un ancrage territorial. De même, Mme Elisabeth Clanet dit Lamanit, chargée de mission pour la formation des Gens du voyage et publics itinérants au Centre national d'enseignement à distance (CNED), a estimé ce nombre à environ 500 000.

(1) Le terme *rrom* désigne à la fois le mari, l'époux et également le « peuple » *rrom*. Il s'agit du terme générique utilisé par les instances européennes et internationales.

(2) Voir par exemple la Communication de la Commission du 7 avril 2010 : L'intégration sociale et économique des Roms en Europe.

Ces chiffres ne correspondent pas aux estimations du ministère de l'Intérieur, dont les représentants ont avancé devant la mission d'information un chiffre compris entre 240 000 et 300 000 personnes. Cette estimation est, en revanche, assez proche du chiffre revendiqué par l'Association France Liberté Voyage, qui estime à 250 000 le nombre de gens du voyage « qui voyagent encore ».

● **Les gens du voyage français sont issus de plusieurs origines :**

— une partie importante des « *gens du voyage* » est effectivement **d'origine rom ou tzigane**. Arrivés en France à partir du XV<sup>e</sup> siècle, ils avaient traditionnellement des activités itinérantes telles que colporteurs, charretiers, forains, saltimbanques, saisonniers, ou étaient parfois réduits à la mendicité. Leurs descendants se définissent comme manouches ou sinté ;

— une autre partie des gens du voyage se définit également par une origine commune, bien qu'elle soit sans aucun lien avec celle des populations roms : ce sont **les Yéniches**. D'origine germanique, ils descendent des populations itinérantes liées aux entreprises de guerre allemandes datant de la guerre de 30 ans. Les Yéniches sont notamment fortement représentés en Alsace, où beaucoup sont cependant sédentarisés et ne font donc pas partie *stricto sensu* de la communauté des gens du voyage ;

— enfin une troisième partie des gens du voyage français, généralement qualifiés de « **pardés** » (« voyageur » en langue romani), n'a aucune origine ethnique rom. Ils sont les descendants de voyageurs ambulants ou de villageois chassés de leurs villages par les guerres ou la misère et qui sont venus s'agréger au fil des siècles dans les rangs des nomades.

Si tous les gens du voyage ne sont pas d'origine rom, toutes les personnes d'origine rom vivant en France ne peuvent pas davantage être qualifiées de « gens du voyage » :

— de nombreuses personnes d'origine rom sont aujourd'hui sédentarisées ; c'est par exemple le cas de l'immense majorité des Gitans, ou Kalés, vivant dans le Sud de la France où ils sont arrivés après avoir vécu plusieurs siècles en Espagne, où ils étaient déjà sédentarisés depuis le XV<sup>e</sup> siècle ;

— les personnes issues des minorités rom d'Europe centrale et orientale, notamment de Bulgarie et de Roumanie, sont désignées en France sous le vocable de « Roms ». Leur particularité vient de leur absence de culture du voyage. Maintenus en esclavage jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, ils ont ensuite été directement sédentarisés. Lorsque ceux-ci migrent en France, il arrive qu'ils logent dans des caravanes ; mais celles-ci ne sont pas utilisées pour leur mobilité, mais davantage comme un abri de fortune. M. Louis Schweitzer, alors président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), avait estimé, devant la mission d'information, leur nombre à environ 10 000 en France.

## I.– LA LOI DU 5 JUILLET 2000 : UNE LOI QUI ORGANISE D'AVANTAGE LE STATIONNEMENT QUE L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

### A. LA CRÉATION D'AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE : UNE DISPOSITION CENTRALE DE LA LOI DE 2000

#### 1. Un dispositif ambitieux d'accueil des gens du voyage

Le I de l'article premier de la loi du 5 juillet 2000 dispose que « *les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat est constitué de résidences mobiles* ». Pour autant, cette loi n'institue pas cette obligation qui lui préexistait, mais crée un dispositif afin de la mettre réellement en œuvre.

Par rapport à la plupart de ses voisins, la France se singularise en effet par une longue tradition administrative et jurisprudentielle de tolérance à l'égard du stationnement des gens du voyage, la définition d'une politique d'accueil spécifique de cette population ne datant, quant à elle, que des lois « Besson » de 1990 et 2000.

#### Une tradition du « voyage » restée forte en France

Quels que soient les chiffres retenus, on doit constater que s'est maintenue en France une très forte tradition d'itinérance de la part d'une partie de la population.

D'après Élisabeth Clanet dit Lamanit, le nombre de gens du voyage ne dépasserait pas 15 000 en Irlande et au Royaume-Uni, et serait de l'ordre de 8 000 en Belgique, en Suisse et aux Pays-Bas. Dans des pays comme l'Allemagne ou l'Espagne, qui ont historiquement accueilli d'importantes populations d'origine rrom, celles-ci restent parfois importantes, comme les Gitans en Espagne, mais ont été très majoritairement contraintes à la sédentarisation.

Cette permanence de l'itinérance en France s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, des considérations géographiques : son positionnement central en Europe de l'Ouest, ainsi que la faible densité de ses zones rurales ont incontestablement favorisé le déplacement des populations nomades. Par ailleurs, la politique des pouvoirs publics n'a pas spécialement encouragé la sédentarisation de ces populations, contrairement à la pratique observée dans de nombreux pays d'Europe<sup>(1)</sup>. Ainsi, l'obligation de disposer de titres de circulation a pu contraindre les gens du voyage possesseurs de ces documents à continuer de mener une vie itinérante, en les éloignant du droit commun.

En Europe, seuls deux pays ont mis en place de véritables dispositifs d'accueil des gens du voyage. L'Irlande dispose d'une législation comparable aux lois Besson, avec la loi de 1998 qui crée des obligations concrètes d'accueil par les collectivités locales. Le Royaume-Uni disposait également

---

(1) D'après le rapport de législation comparée publié par le Sénat en avril 2005, Le stationnement des gens du voyage, la sédentarisation des gens du voyage en Allemagne s'explique ainsi en partie par le fait que les gens du voyage doivent avoir un domicile fixe pour bénéficier de la protection sociale.

d'une loi spécifique datant de 1968 qui a été très peu appliquée, puis abrogée en 1994 et remplacée par une circulaire encourageant, y compris d'un point de vue financier, la construction d'aires d'accueil. Il faut noter, par ailleurs, que le stationnement sur des emplacements non autorisés est toléré par un guide des bonnes pratiques publié par le Gouvernement, intitulé « Gérer le stationnement sur des emplacements non autorisés ».

En Belgique, et dans une moindre mesure en Italie, les communes qui créent des aires d'accueil des gens du voyage reçoivent des subventions, mais elles ne font l'objet d'aucune contrainte dans ce domaine. En Allemagne, en Espagne, en Suisse et au Luxembourg, il n'existe pas de dispositif incitant les collectivités locales à construire des aires de stationnement.

Ainsi, bien que la loi « Besson » soit loin d'être pleinement mise en œuvre, les besoins des populations itinérantes sont bien mieux pris en compte en France que dans la plupart des autres pays européens. Il est à noter que si les associations représentatives des gens du voyage critiquent souvent sévèrement les retards pris dans l'application de la loi « Besson », elles reconnaissent généralement que son existence constitue une spécificité positive par rapport aux autres pays européens.

#### **a) L'accueil des gens du voyage avant la loi du 5 juillet 2000**

Jusqu'en 1990, aucune disposition législative n'organisait l'accueil et le stationnement des gens du voyage par les communes.

De fait, c'est principalement sur une base jurisprudentielle, éclairée par certaines circulaires, qu'un embryon de droit au stationnement des gens du voyage se met en place. Ainsi, une circulaire du 8 mars 1966 indique que « *le nomadisme est toléré par la loi* », ce qui doit conduire les communes à faciliter leur stationnement. Surtout, le très important arrêt *Ville de Lille* du Conseil d'État du 2 décembre 1983 prononce l'illégalité d'interdire « *de façon permanente et absolue le stationnement et le séjour des nomades sur tout ou partie du territoire d'un département* ».

À la suite de cette jurisprudence, le ministère de l'Intérieur a publié une circulaire du 16 décembre 1986, afin d'en préciser les conséquences pratiques pour les communes. Il en a résulté que les maires des communes de moins de 5 000 habitants doivent prendre des dispositions permettant d'accueillir les gens du voyage, pour une durée minimale de 48 heures et maximum de 15 jours.

En conséquence, toute commune, quelles que soient sa taille et sa fréquentation par les gens du voyage, devait, faute de disposer d'une aire de stationnement aménagée, assurer le stationnement sur des terrains de passage officiellement désignés et bénéficiant d'un équipement minimum convenant à une halte d'une courte durée.

Cependant, en l'absence de toute obligation concrète à la charge des communes, les possibilités réelles d'accueil étaient extrêmement limitées, conduisant à une multiplication des stationnements sauvages.

Pour remédier à cette situation, l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement crée les schémas

départementaux et impose à chaque commune de plus de 5 000 habitants la réservation de terrains affectés au passage et au séjour des gens du voyage. Par ailleurs, cet article permet aux maires ayant réalisé une aire d'accueil de prendre des arrêtés prohibant le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal.

Comme le constatait notre ancienne collègue Raymonde Le Texier dans son rapport sur le projet de loi qui allait devenir la loi du 5 juillet 2000 : « *Si ces dispositions manifestent le souci du législateur d'établir un équilibre entre droits et devoirs des gens du voyage, elles n'en ont pas moins connu une application très insuffisante. Faute de précisions sur les conditions d'élaboration des schémas départementaux et de leur opposabilité, l'application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 est restée conditionnée à la bonne volonté des collectivités locales* »<sup>(1)</sup>.

Ainsi, prévoyant une obligation d'accueil floue dans son contenu et aux modalités de financement insuffisantes, l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 n'avait pas atteint, dix ans plus tard, ses objectifs. Une enquête réalisée par le cabinet ARHOME en avril 1997 avait estimé que seuls 4 085 emplacements répondaient à un minimum de normes et pouvaient être considérés comme aménagés et gérés. La majorité des places de passage disponibles relevaient, en effet alors, de l'obligation de permettre le passage des gens du voyage pour une très courte durée.

### ***b) La généralisation des aires d'accueil par la loi du 5 juillet 2000***

Compte tenu du relatif échec de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, la loi du 5 juillet 2000 avait pour objectif d'apporter une réponse globale à l'ensemble des questions relatives à l'accueil et au stationnement des gens du voyage, tout en promouvant principalement un outil : l'aire permanente d'accueil des gens du voyage. Comme l'explique M. Emmanuel Aubin dans son ouvrage *La commune et les gens du voyage*, l'objectif de la loi du 5 juillet 2000 « *visait à passer d'une obligation morale, symbolisée par l'article 28 de la loi de mai 1990, à une obligation d'accueil effective* »<sup>(2)</sup>.

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

Le schéma départemental est élaboré conjointement par le préfet et le président du conseil général. La loi prévoit qu'il doit ensuite être approuvé conjointement par ces deux autorités dans un délai de dix-huit mois suivant sa

---

(1) Rapport n°1620 (X<sup>e</sup> Législature) au nom de la commission des Lois.

(2) Emmanuel Aubin, *La commune et les gens du voyage*, Berger-Levrault, 2008, 3<sup>e</sup> édition, page 35.

publication. À défaut d'adoption conjointe dans ce délai, le préfet peut y procéder seul.

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

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental<sup>(1)</sup>. Cependant, ces communes ont la possibilité de transférer leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui est alors chargé de la mise en œuvre du schéma départemental.

Les représentants de l'Association des maires de France ont indiqué à la mission d'information que cette possibilité devrait devenir une obligation pour tous les EPCI, sachant qu'il s'agit déjà d'une compétence obligatoire des communautés urbaines et des communautés d'agglomération<sup>(2)</sup>. En effet, l'intercommunalité semble le cadre adapté de gestion de la problématique de l'accueil des gens du voyage car il peut permettre de dépassionner le débat et de mieux répartir les charges résultant de cette contrainte. En outre, le transfert obligatoire à l'intercommunalité permet de résoudre les situations résultant de blocages liés à la coexistence dans un même EPCI de communes de moins de 5 000 habitants, non soumises à obligation, et de communes de plus de 5000 habitants qui sont inscrites d'office au schéma départemental. Dans une telle situation, les communes les plus petites n'auront pas intérêt à transférer la compétence au niveau intercommunal alors qu'il s'agirait souvent de la solution la plus conforme à l'intérêt général. Le rapport de M. Patrick Laporte, au nom du Conseil général de l'environnement et du développement durable, préconise également le transfert de cette compétence au niveau intercommunal, faisant notamment valoir que *« certaines aires n'arrivent pas à se faire parce que le maire est à la fois confronté à une opposition virulente dans sa commune et à un refus de la communauté de communes à laquelle sa commune appartient de prendre cette compétence »*<sup>(3)</sup>.

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

L'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 fixe des **délais à la réalisation des aires de stationnement** par les communes et les intercommunalités, contrairement

---

(1) Pour éviter de concentrer les problématiques sociales sur les communes les plus fragiles, l'article 15 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit que les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible ont la possibilité, sur leur demande, d'être exclues du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000. Sur trente-deux communes concernées par cette disposition, la moitié d'entre elles n'a pas souhaité en bénéficier.

(2) La compétence « en matière d'équilibre social de l'habitat » leur est en effet confiée.

(3) Les aires d'accueil des gens du voyage, rapport n° 0007449-01, établi par M. Patrick Laporte pour le Conseil général de l'environnement et du développement durable, octobre 2010.



à la loi de 1990. En effet, les investissements nécessaires devaient initialement être réalisés dans un délai de deux ans, soit, compte tenu des délais d'adoption des schémas départementaux, avant début 2005.

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

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

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

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

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

*Angleterre, Belgique, Espagne, Italie ou Suisse) s'en remettent le plus souvent au volontariat des autorités locales ».*

## **2. Une mise en œuvre très progressive et encore insuffisante**

### ***a) Un retard quantitatif indéniable***

- La totalité des départements métropolitains <sup>(1)</sup> a adopté un **schéma départemental d'accueil des gens du voyage**. En effet, 96 schémas ont été signés et approuvés par les préfets <sup>(2)</sup>, dont 73 conjointement avec les présidents de conseils généraux.

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

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

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

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

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

---

(1) Les quatre départements d'outre-mer n'accueillent pas de gens du voyage.

(2) 31 ont été signés en 2002, 47 en 2003 et 18 en 2004.

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

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

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

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

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

Au total et alors que les schémas départementaux viennent à expiration, les objectifs sont donc loin d'avoir été atteints, mais les résultats ne sont pas négligeables pour autant, puisqu'environ 20 000 places de stationnement aux normes sont disponibles dans les aires d'accueil. La montée en puissance progressive du dispositif, compte tenu des délais inhérents à toute opération

d'aménagement, fait que les effets positifs de la loi de 2000 commencent juste à se faire sentir. En effet, la plus grande partie des réalisations dans ce domaine a été faite dans la deuxième moitié des années 2000, c'est-à-dire très récemment. Beaucoup d'aires d'accueil financées sont d'ailleurs en cours de réalisation.

Cependant, on constate de très fortes disparités dans les taux de réalisation des aires d'accueil en fonction des départements. Dans certaines régions, on observe de vrais problèmes de réalisation et des besoins qui restent non satisfaits pour l'itinérance, notamment en Île-de-France et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) <sup>(1)</sup> où le taux de réalisation des objectifs est de 24 % seulement. En revanche, dans d'autres régions, notamment dans l'ouest, les taux de réalisation sont très satisfaisants <sup>(2)</sup>.

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

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

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

— au-delà des problèmes d'acquisition des terrains destinés aux aires d'accueil, les procédures d'urbanisme sont parfois très longues et peuvent expliquer en partie la lenteur constatée dans la création des aires d'accueil dans les premières années d'application de la loi. En effet, ces procédures peuvent prendre plusieurs années, lorsque l'opération d'aménagement nécessite une déclaration d'utilité publique avec mise en compatibilité du plan local d'urbanisme. De plus, la mise en œuvre de ce type d'opérations ne se fait pas sans obstacles contentieux de la part des riverains des sites choisis (création d'associations de préservation de

---

(1) Voir la carte en annexe 6.

(2) Voir le tableau des réalisations en annexe 7.

l'environnement...). Pour éviter ce genre de réactions, ou du moins en atténuer la portée, les collectivités territoriales ont dû faire précéder ces opérations de périodes de concertation et d'explication qui ont également pu ralentir le processus ;

— le coût réel des aires de stationnement, sous-évalué dans le calcul des subventions de l'État, a également pu freiner le développement des aires d'accueil. Dans son rapport au Premier ministre<sup>(1)</sup>, le sénateur Hérisson observait que « *des contraintes techniques, souvent jugées excessives, ont grevé le coût d'aménagement des aires d'accueil et découragé certaines collectivités (...). L'administration a, par une circulaire en date du 5 juillet 2001, préconisé l'installation de nombreux équipements ayant pour conséquence de renchérir le coût des aires au-delà des normes établies par le décret du 29 juin 2001* ». Toutefois, une circulaire du 3 août 2006 est revenue sur les dispositions de la circulaire de 2001 qui renchérisaient considérablement le coût moyen d'une aire de stationnement. Ce constat n'est cependant pas totalement partagé par l'ingénieur général du développement durable M. Patrick Laporte, chargé d'une mission sur les aires d'accueil<sup>(2)</sup>, qui a indiqué à la mission d'information que la réalisation d'un bloc sanitaire pour deux places de stationnement ne renchérisait le coût à la place que de 7 %, par rapport à la réalisation d'un bloc sanitaire pour cinq places de stationnement, l'essentiel des coûts résultant des travaux de génie civil. Il faisait, par ailleurs, valoir que l'individualisation des équipements avait pour avantage de responsabiliser les utilisateurs.

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

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

---

(1) Le stationnement des gens du voyage, rapport au Premier ministre, M. Pierre Hérisson, sénateur, mai 2008.

(2) Les aires d'accueil des gens du voyage, rapport n° 0007449-01, établi par M. Patrick Laporte pour le Conseil général de l'environnement et du développement durable, octobre 2010.

de l'État peut alors mettre fin à de telles situations, les élus eux-mêmes le souhaitant parfois.

D'après le rapport de M. Patrick Laporte pour le Conseil national de l'environnement et du développement durable, « *le dispositif [de substitution] actuel s'avérerait complexe à mettre en œuvre, voire inapplicable tant que des mesures d'application ne seraient pas édictées* ». Il considère que si le préfet est l'autorité légitime pour déclencher la procédure, il ne dispose pas des moyens pour la mettre en œuvre effectivement : il suggère donc de confier la construction de l'aire aux organismes de logement sociaux, de prévoir le droit de préemption par le préfet et que le permis de construire soit accordé directement par ce dernier.<sup>(1)</sup>

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

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

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

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

---

(1) Rapport précité pp. 16-17.

causes objectives, comme votre rapporteur l'a montré, et il ne semble pas toujours justifié de pénaliser les communes et EPCI qui n'ont pas réalisé dans les temps les places de stationnement prévues dans les schémas départementaux.

Sur le fond, il n'apparaît pas du tout illégitime que l'État participe au financement de la politique d'accueil des gens du voyage. En effet, si celle-ci repose principalement sur les communes et les intercommunalités, l'État ne peut les laisser financer, seules, les dispositifs d'accueil de populations qui ne résident pas de façon stable sur leur territoire. Le montant cumulé des crédits dégagés par l'État depuis 2000 pour la construction des aires s'élève à 288 millions d'euros. Il s'agit d'un effort significatif, mais qui était indispensable et qui doit donc être poursuivi. Le financement des aires de stationnement doit ainsi reposer sur un triptyque composé des collectivités territoriales, des gens du voyage eux-mêmes <sup>(1)</sup> et de l'État.

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

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

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

Il appartiendrait au représentant de l'État dans le département de mettre en demeure la commune ou l'EPCI de respecter ses obligations sur la base d'un inventaire annuel établissant, suivant une procédure contradictoire, le degré de réalisation des objectifs fixés par les schémas départementaux. La procédure de sanction serait engagée, à défaut de réponse de la collectivité ou de l'établissement public en question dans un délai imparti par le législateur et sous réserve que la

---

(1) Par l'intermédiaire des redevances payées par les occupants. Par ailleurs, après plusieurs reports successifs, l'article 92 de la loi de finances pour 2006 qui crée une taxe annuelle d'habitation pour les résidences mobiles terrestres est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Elle devrait rapporter 11 millions d'euro qui devraient être affectés à des fonds départementaux d'aménagement, de maintenance et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

commune ou l'EPCI ne démontre l'existence de motifs objectifs à l'origine des retards constatés (difficultés budgétaires sérieuses, absence de disponibilités foncières immédiates, cas de force majeur tenant à un événement naturel, difficultés dans la mise en œuvre des procédures du code des marchés publics, etc.).

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

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

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

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

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

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

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



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

Le premier facteur de réussite d'une aire d'accueil est sa **localisation**. Il s'agit également de l'objectif le plus difficile à atteindre. Comme l'indique un rapport remis par le cabinet REFLEX à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction<sup>(1)</sup>, *« Les choix d'implantations s'avèrent très contraints, entre l'opportunité foncière - principal déterminant -, le raccordement aux voies principales de circulation, la proximité des commerces et services et l'éloignement des habitations afin de limiter les oppositions. Les localisations s'avèrent, en fin de course, moins caricaturales que celles des aires plus anciennes pour lesquelles les critères n'étaient pas inscrits dans les textes réglementaires et qui cumulaient le plus souvent les nuisances »*. Les membres de la mission d'information ne peuvent cependant que se réjouir de voir que la majorité des communes ont préféré s'engager dans des opérations d'aménagement complexes à localiser mais répondant à des critères prédéfinis, plutôt que d'avoir fait le choix d'un respect uniquement quantitatif de leurs obligations en optant pour des terrains facilement disponibles, mais inadaptés.

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

Le second élément essentiel réside dans **les modalités de gestion** des aires d'accueil. Deux solutions sont possibles : la gestion directe en régie par la commune ou l'EPCI, ou bien la délégation de service public par recours à un prestataire extérieur. Chaque solution a ses avantages et ses inconvénients et la mission d'information n'estime pas souhaitable d'encadrer trop strictement les choix des élus locaux. Pour autant, on observe un recours croissant à la délégation de service public. Dans son rapport, M. Patrick Laporte<sup>(2)</sup> indique que 50 % des aires d'accueil sont gérées par la société Hacienda, et environ 15 % par ADOMA, l'ex SONACOTRA. M. Pierre Hérisson résumait bien dans son rapport les

---

(1) Rapport du groupe REFLEX, Évaluation du dispositif d'accueil des gens du voyage, janvier 2008.

(2) Rapport précité, page 25.

avantages de la gestion déléguée, indiquant que *« pour des modes de gestion en régie, les modalités de droit commun de recrutement de la fonction publique territoriale ne conviennent pas à l'exercice d'un métier dont il faut reconnaître qu'il requiert un profil particulier voire une formation qui n'existe pas à ce jour »*.

*Actuellement, une dizaine de sociétés ont émergé sur le marché de la gestion des aires d'accueil. Ces sociétés développent des savoir-faire et des méthodes qui leur sont propres, mais qui donnent satisfaction aux collectivités auprès desquelles elles candidatent à l'obtention de contrats de gestion d'aires »*.

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

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

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

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

Mais, le principal problème rencontré est relatif à **la disponibilité des aires pour les gens du voyage réellement itinérants**. Le constat est en effet unanime que les aires d'accueil des gens du voyage sont majoritairement utilisées par des familles semi-sédentarisées. Dès lors, ces aires sont souvent saturées, lorsque des gens du voyage réellement itinérants veulent les rejoindre temporairement. Les responsables de la société Hacienda ont estimé que la durée

moyenne de stationnement avait tendance à s'allonger et s'approchait des six mois, entraînant un blocage du système théorique de rotation des emplacements. Cette tendance à la sédentarisation n'est, d'ailleurs, pas à critiquer par principe, d'autant qu'elle repose sur une volonté très louable d'assurer dans les meilleures conditions la scolarisation des enfants, du moins à l'école primaire. De fait, la circulaire du 3 août 2006 précise que la durée maximum de séjour ne doit pas dépasser 5 mois, mais précise dans le même temps que des exceptions sont possibles pour permettre aux enfants scolarisés sur place d'achever leur année scolaire.

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

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

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

## **B. LA CONTREPARTIE DE L'OBLIGATION D'ACCUEIL : L'ÉVACUATION DES RÉSIDENCES MOBILES STATIONNÉES ILLÉGALEMENT**

La loi du 5 juillet 2000 a mis à la charge des collectivités territoriales des obligations exigeantes à l'égard des gens du voyage. Mais cette loi était fondée sur un équilibre réciproque des droits et des devoirs des collectivités territoriales d'une part et des gens du voyage d'autre part.

C'est pourquoi la loi du 5 juillet 2000 mettait en place des procédures spécifiques permettant aux collectivités d'obtenir l'évacuation de résidences mobiles stationnées illégalement. Mais conformément à la logique, qualifiée de logique du « donnant-donnant » dans le rapport du sénateur Hérisson, ces procédures ne peuvent pas être utilisées par les communes qui n'ont pas satisfait à leurs obligations légales d'aménagement d'aires d'accueil.

Toutefois, si dès l'origine la loi du 5 juillet 2000 était fondée sur cette exigence d'équilibre, dans les faits la complexité des procédures à mettre en œuvre pour obtenir une évacuation de résidences mobiles rendait cette possibilité largement théorique, ce qui a conduit à la modification de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 par la loi du 5 mars 2007.

## **1. Les procédures d'évacuation applicables**

### ***a) La loi du 5 juillet 2000 avait créé un bloc de compétences au profit du juge judiciaire***

Jusqu'en 2000, la procédure d'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage stationnant illégalement sur le territoire d'une commune était particulièrement complexe.

Certes, l'article 28 de la loi du 21 mai 1990 avait autorisé le maire, par exception aux principes de la police administrative, à prendre une mesure d'interdiction générale et absolue de stationnement en dehors des aires aménagées, s'appliquant aux dépendances du domaine public, mais également à celles qui relèvent du domaine privé de la commune.

Cependant, la répartition des compétences entre juge administratif et juge judiciaire rendait difficile la mise en œuvre effective de ces arrêtés d'interdiction de stationnement. En effet, le juge administratif a la compétence de droit commun pour se prononcer sur la légalité des mesures d'expulsion du domaine public. Mais, depuis le décret-loi du 28 décembre 1926, le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges relatifs au domaine public routier. Le caractère largement artificiel de cette distinction posait des problèmes d'interprétation qui remontaient parfois jusqu'au tribunal des conflits <sup>(1)</sup>.

Pour mettre fin à cette situation ambiguë, la loi du 5 juillet 2000 a confié au juge judiciaire l'ensemble du contentieux relatif à l'expulsion des gens du voyage sur le territoire communal. Son article 9 disposait en effet que le maire pouvait saisir le président du tribunal de grande instance aux fins d'ordonner l'évacuation de résidences mobiles, stationnées illégalement, « *y compris sur le domaine public* ».

Ainsi en cas de non-respect d'un arrêté d'interdiction de stationnement des résidences mobiles des gens du voyage, il pouvait saisir le juge civil, qui statuait en la forme de référés et rendait une décision exécutoire à titre provisoire, pouvant ordonner l'évacuation forcée des espaces occupés, prescrire aux occupants de rejoindre l'aire d'accueil, voire de quitter le territoire communal. Le juge pouvait également être saisi par la commune, lorsque le stationnement illicite concernait un terrain privé sans avoir à constater la carence du propriétaire à agir, dès lors

---

(1) *Tribunal des conflits, 17 octobre 1988, Commune de Sainte-Geneviève-des-Bois. Dans cette affaire, les juges administratif et judiciaire s'étaient déclarés tous deux incompétents sur l'expulsion de caravanes de gens du voyage stationnant sur le parc de stationnement d'une commune.*

que la situation était de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques. Au vu de l'ordonnance rendue par le juge, le préfet pouvait accorder au maire le concours de la force publique.

Afin de rendre cette disposition réellement applicable, l'article 55 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure a permis au juge d'étendre à l'ensemble des occupants d'un terrain les effets de l'ordonnance, afin de faire face aux difficultés d'identification de ceux-ci. L'article 56 de cette même loi étendait, s'agissant cependant des seuls terrains privés, cette procédure de référé aux communes non inscrites au schéma départemental, c'est-à-dire les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas soumises à des obligations en matière d'accueil des gens du voyage<sup>(1)</sup>.

L'existence de cette procédure d'évacuation judiciaire devait inciter les communes à respecter leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage, et donc à pouvoir bénéficier de cet outil juridique. Cependant, celui-ci n'a pas apporté les résultats escomptés. M. Christian Estrosi, alors ministre délégué à l'aménagement du territoire, indiquait ainsi, lors de la discussion du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance devant le Sénat<sup>(2)</sup> que « *la procédure d'évacuation est très lourde : pour obtenir l'évacuation forcée de caravanes occupant indûment un terrain, le maire doit saisir le président du tribunal de grande instance, ce qui est à la fois coûteux et complexe pour les petites communes. Il faut payer un huissier, il faut payer un avocat, et ce pour des résultats souvent très décevants. L'intervention du tribunal de grande instance n'est enserrée dans aucun délai. Si les gens du voyage s'installent le week-end, il ne statuera, même en référé, que plusieurs jours plus tard. Bien sûr, il faut attendre sa décision pour que le concours de la force publique soit accordé. Mais pendant ce temps, les nuisances continuent et, sur le terrain, les élus locaux et la population sont exaspérés* ».

#### ***b) La création par la loi du 5 mars 2007 d'une procédure d'évacuation administrative***

Les articles 27 et 28 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ont donc modifié les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000.

Le préfet s'est vu attribuer le pouvoir de mettre en demeure les propriétaires des résidences mobiles des gens du voyage qui stationnent irrégulièrement, sur des terrains publics ou privés, de mettre un terme à cette occupation. Le préfet prend cette décision à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain, sans recours préalable au juge judiciaire. Sa décision est en effet immédiatement exécutoire. Le délai d'exécution

---

(1) Par ailleurs, la loi du 18 mars 2003 a constitué en délit le fait de s'installer illégalement sur un terrain (article 322-4-1 du code pénal). Les sanctions encourues sont 6 mois d'emprisonnement, 3 750 euros d'amende et la confiscation des véhicules.

(2) Séance du 19 septembre 2006.

de la mise en demeure ne peut être inférieur à 24 heures. Cette procédure ne peut toutefois être mise en œuvre que si certaines circonstances sont réunies :

— le terrain occupé illégalement doit être situé sur le territoire d'une commune respectant ses obligations au regard du schéma départemental ou d'une commune non soumise à de telles obligations (en pratique les communes de moins de 5 000 habitants) ;

— l'occupation illicite doit être de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques.

Le préfet est autorisé à procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles à l'issue du délai fixé dans son arrêté de mise en demeure. Toutefois, les occupants, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain ont le droit de contester la mise en demeure devant le tribunal administratif. Ce recours a un caractère suspensif, mais le président du tribunal administratif ou son délégué doit se prononcer dans les 72 heures de sa saisine.

***c) Le maintien d'une procédure judiciaire en cas d'occupation d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique***

Le IV de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 n'a pas été modifié par la loi du 5 mars 2007. Il concerne le cas particulier des terrains privés affectés à une activité à caractère économique, lorsqu'une occupation illicite entrave cette activité sans porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques.

Dans cette situation, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peut saisir en référé le président du tribunal de grande instance, afin d'obtenir l'évacuation forcée des résidences mobiles. Le maintien de la compétence judiciaire est justifié, dans la mesure où l'entrave à l'activité économique résultant de l'occupation illicite constitue un contentieux purement civil, sans incidence directe sur l'ordre public.

Toutefois, la mission d'information estime que si l'occupation d'un terrain affecté à une activité économique est de nature à troubler la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, les dispositions sur l'évacuation forcée par la voie administrative sont bien évidemment applicables. Le fait que cette occupation soit également de nature à entraver l'activité économique serait d'ailleurs sans conséquence sur la possibilité de recourir à une mise en demeure préfectorale. Pourtant, dans son rapport au Premier ministre, le sénateur Pierre Hérisson estime que « *la circulaire de la ministre en date du 10 juillet 2007 semble suggérer que le caractère économique de l'activité du terrain exclut le dispositif de droit commun* » et souhaite une modification législative sur ce point. La mission d'information n'a donc pas la même lecture de la circulaire et du IV de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000.

#### ***d) La possibilité parallèle de recourir au juge pénal***

Parallèlement à la procédure d'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage, il existe une autre réponse en cas de stationnement illégal. En effet, la loi du 18 mars 2003 a créé un article 322-4-1 dans le code pénal réprimant de six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende l'installation en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur le terrain d'autrui sans autorisation. Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie immédiate en vue de leur confiscation, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, et à la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus. L'infraction est constituée lorsqu'elle a lieu sur un terrain privé, un terrain appartenant à une collectivité territoriale non inscrite au schéma départemental ou à une collectivité ayant respecté les obligations fixées par le schéma.

Il semble que les services de police et de gendarmerie utilisent l'article 332-4-1 dans le cadre d'une stratégie de dissuasion leur permettant d'obtenir des départs plus rapides des caravanes des gens du voyage stationnés illégalement. En effet, ces dispositions sont probablement celles qui sont le plus critiquées par les associations rencontrées par la mission d'information.

## **2. Une procédure aujourd'hui équilibrée**

### ***a) Une mise en œuvre effective, mais qui a entraîné quelques déceptions***

La mise en œuvre des dispositions de la loi du 5 mars 2007 était très attendue par les maires. Effectuer un bilan est toujours difficile, les chiffres de mises en demeure ou d'évacuation prononcées en application de ces dispositions montrent une véritable mise en œuvre du dispositif, qui contraste avec l'inefficacité de la procédure judiciaire antérieure. Dans le même temps, nombreux sont les maires qui ont été confrontés à une certaine inertie dans la mise en œuvre de ces dispositions, et qui n'ont pas obtenu des évacuations qu'ils jugeaient justifiées.

En 2008 et 2009, 808 mises en demeure ont été prononcées. Ils ont fait l'objet d'un recours dans 75 cas, rejetés dans 53 cas et ayant conduit à l'annulation de 14 arrêtés. À 48 reprises, une évacuation forcée a été finalement mise en œuvre.

Lors de son audition par la mission d'information, M. Christophe Mirmand, alors directeur de la modernisation et de l'administration territoriale au ministère de l'Intérieur, a estimé que ces chiffres montraient que la menace de l'évacuation forcée suffisait généralement à obtenir la fin des stationnements illicites. Il estimait que le dispositif avait fait de ce point de vue la preuve de son efficacité.

Dans ces conditions, comment s'explique la relative insatisfaction exprimée par de nombreux élus locaux à l'égard de la procédure d'évacuation issue de la loi du 5 mars 2007 ?

En premier lieu, comme le rappelait à la mission d'information M. Christophe Mirmand, la principale difficulté pratique tient au fait que le dispositif d'évacuation administrative est, légitimement, uniquement applicable aux communes ayant respecté leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage. Dans les autres communes, les dispositions de la loi du 5 mars 2007 sont donc inopérantes, ce qui est cohérent avec l'objectif d'équilibre de la législation sur les gens du voyage.

Toutefois, une certaine incompréhension a pu résulter d'une interprétation extensive des dispositions de l'article 9 modifié de la loi du 5 juillet 2000 qui conditionne bien la mise en œuvre de la procédure au respect des obligations qui incombent aux communes en application de l'article 2 de la loi. Celui-ci fait obligation aux communes de plus de 5 000 habitants de participer à la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, dans lequel doivent figurer les emplacements des terrains de « grand passage ». Or, on sait les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des terrains de « grand passage »<sup>(1)</sup>, qui a pris un grand retard par rapport aux objectifs, retard qu'il semble difficile de mettre à la seule charge des communes désignées dans chaque département pour accueillir ces aires.

Pourtant, ainsi que la mission d'information a pu le constater dans l'Ain, **il est fréquent que des préfets refusent d'accéder à une demande de mise en demeure faite par un maire dont la commune respecte ses obligations en matière de création d'une aire permanente d'accueil, mais qui n'a pas réalisé un terrain de « grand passage » prescrit par le schéma départemental. Cette situation semble inéquitable vis-à-vis de communes qui se sont vues confier une obligation d'accueil spécifique particulièrement difficile à mettre en œuvre. Leur situation est encore plus difficile à comprendre, lorsque la demande d'évacuation ne concerne nullement des occupations illicites dans le cadre de « grands passages », mais des occupations de petits groupes qui refusent de rejoindre une aire permanente d'accueil pourtant vide.**

La mission d'information estime donc nécessaire de dissocier la question de l'évacuation forcée à la demande du maire de celle de la construction des terrains de « grand passage », question qui relève d'une logique différente. Dès lors qu'une commune a respecté ses obligations en matière de construction d'aire permanente d'accueil, elle doit pouvoir faire respecter une interdiction de stationnement en dehors de cette aire.

---

(1) Voir le II du présent rapport.



**Proposition n° 6 : Rendre possible l'évacuation forcée et rapide à la demande des maires lorsque les communes ont respecté leurs obligations en matière d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage.**

La seconde difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de la procédure d'évacuation réside dans l'impossibilité d'obtenir le recours à la force publique dans certains cas pour exécuter une mise en demeure. En effet, à partir d'un certain nombre d'occupants, il devient compliqué, pour des raisons d'ordre public, de procéder à une évacuation forcée. Certains représentants d'associations de gens du voyage rencontrés par la mission d'information ont, d'ailleurs, reconnu que le développement des « grands passages » s'expliquait en partie par ce « rapport de force » plus favorable obtenu par le nombre. Or, aucune modification législative ne permettrait de résoudre cette difficulté qui n'est pas d'ordre juridique.

***b) Une procédure qui semble suffisamment répressive***

Si la procédure d'évacuation entrée en vigueur en 2007 peut être modifiée à la marge, notamment en ce qui concerne les « grands passages », son équilibre global semble satisfaisant.

La mise en œuvre de procédures encore plus rapides poserait tout d'abord des problèmes quant à l'équilibre général de la législation relative aux gens du voyage, qui doit toujours veiller à reposer sur des obligations équivalentes pour les collectivités territoriales et sur les gens du voyage. Si la loi du 5 mars 2007 a fait l'objet de critiques fortes, elle a néanmoins été globalement acceptée. L'ASNIT (association nationale internationale tzigane) a, par exemple, indiqué qu'elle avait accueilli sans critique ces nouvelles dispositions, issues d'amendements présentés initialement par le sénateur Hérisson, afin de faire preuve de responsabilité, mais que le système était globalement très répressif. Dans ces conditions, le renforcement du dispositif d'évacuation serait très mal vécu par les gens du voyage. Il serait donc source de tensions, ce qui risquerait d'en amoindrir l'efficacité.

Sur un plan juridique, la mission d'information estime que le législateur est probablement allé en 2007 aussi loin qu'il était possible d'aller. Il a en effet été très attentif à créer une procédure conforme aux principes constitutionnels, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa **décision du 9 juillet 2010** <sup>(1)</sup>, rendue à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que les dispositions relatives à la procédure spécifique d'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage ne remettaient pas en cause le principe d'égalité, dans la mesure où il existe une *« différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire ; qu'ainsi la distinction [que*

---

(1) Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010.

*les dispositions contestées] opèrent repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers ; qu'elles n'instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, elles ne sont pas contraires au principe d'égalité ».*

Il a donc validé l'existence d'une procédure d'évacuation spécifique des résidences mobiles des gens du voyage, tout en veillant à l'encadrement de ce dispositif. Il a en effet estimé que *« l'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif ; que, compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés ».*

**Il ressort de cette décision que la constitutionnalité de la procédure repose en partie sur les conditions et garanties qui ont été fixées, qu'il serait donc constitutionnellement périlleux d'assouplir <sup>(1)</sup>.**

## **C. UNE LOI QUI PREND INSUFFISAMMENT EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS DES BESOINS DES GENS DU VOYAGE EN TERMES D'HABITAT**

### **1. Des besoins de sédentarisation croissants**

Tous les interlocuteurs de la mission d'information partagent le constat d'une tendance croissante des gens du voyage à la sédentarisation, ou du moins au développement d'un ancrage territorial.

---

(1) On observe que la proposition de loi n° 1799 de M. Jean-Pierre Abelin et plusieurs de ces collègues entend procéder à un tel assouplissement des garanties. Cette proposition dispose en effet qu'une mise en demeure pourrait être assortie d'une injonction qui pourrait valoir, en cas de rejet de la requête devant le tribunal administratif, décision d'expulsion de tout autre terrain sur le territoire de la collectivité sur lequel s'installeraient les personnes objet de la mise en demeure. Cette procédure consisterait donc à permettre une évacuation forcée de terrains où la procédure actuelle ne trouve pas à s'appliquer (terrains familiaux, propriété privée des gens du voyage) ou en dehors d'un trouble à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques.

En effet, si une partie des gens du voyage continue de mener un mode de vie itinérant tout au long de l'année, ceux-ci sont aujourd'hui minoritaires, même chez les gens du voyage résidant encore en caravane.

Pendant longtemps, la sédentarisation des gens du voyage était considérée comme un changement complet de mode de vie : un passage d'une résidence mobile à un habitat en dur, conformément aux usages du reste de la population. Une telle sédentarisation devait donc s'accompagner d'une insertion pleine et entière dans la société, tant au niveau de l'habitat qu'au niveau économique, social, scolaire ou citoyen.

En réalité, entre les gens du voyage réellement itinérants et ceux qui, issus de la communauté du voyage, ont choisi un mode de vie plus « traditionnel », de très nombreux gens du voyage sont aujourd'hui dans une situation intermédiaire.

M. Christophe Robert, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, a ainsi expliqué qu'une majorité de gens du voyage recherchait un ancrage territorial et se déplaçait sur un périmètre limité. Ils sont ainsi en voie de semi-sédentarisation. Ce désir d'ancrage est notamment la résultante d'une volonté d'insertion scolaire et économique.

Le maintien de l'attachement à la notion de « voyage » et à l'habitat en caravane concerne d'ailleurs également des gens du voyage en voie de sédentarisation totale. Les représentants de l'Association nationale des gens du voyage catholiques ont ainsi expliqué que la caravane avait une dimension psychologique. Elle rend possible le voyage, même si la famille reste sédentaire dans les faits ou itinérante une partie de l'année seulement, en été. Cela explique d'ailleurs le double phénomène, apparemment contradictoire, de la tendance à la sédentarisation, c'est-à-dire l'arrêt du voyage, et au développement des « grands passages » estivaux, qui traduisent au contraire un retour, ponctuel, de l'itinérance.

Or, face à ce phénomène, les solutions proposées par la loi du 5 juillet 2000, centrée sur l'offre de places en aires permanentes d'accueil, sont insuffisantes. M. Louis Besson l'a d'ailleurs bien volontiers reconnu devant la mission d'information, en précisant que cette loi avait été conçue pour répondre aux problématiques des années 1990.

Dès lors, on note une très forte occupation de certaines aires, principalement dans les zones urbaines, par des familles en voie de sédentarisation. Ce phénomène pose des problèmes :

- d'une part, les aires ont été conçues pour accueillir de courts séjours et ne sont donc pas adaptées, notamment en termes de confort, pour accueillir des familles pratiquement tout au long de l'année ;

- d'autre part, leur occupation, à titre principale, par les mêmes familles tout au long de l'année empêche toute rotation et obère la capacité des aires à accueillir les gens du voyage qui ont conservé un mode de vie itinérant.

Le phénomène de plus en plus marqué d'ancrage territorial d'une partie de la population des gens du voyage nécessite donc de développer des solutions alternatives aux aires d'accueil aménagées

L'ancrage sur un territoire des gens du voyage peut se faire de deux manières :

— soit par l'occupation, après achat ou location, d'un terrain privé pour y installer une caravane. Ce terrain, comme c'est le cas sur une aire d'accueil, peut disposer d'équipements en « dur » sommaires (sanitaires, cuisine) ;

— soit par des opérations « d'habitat adapté ». Il s'agit de proposer un véritable logement, donc dans une logique de sédentarisation, mais comprenant des équipements spécifiques permettant d'intégrer la caravane à l'habitat.

## **2. La promotion de l'habitat adapté**

L'habitat adapté est donc un logement ordinaire financé en prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), pouvant comporter des adaptations à la marge. La subvention est octroyée sur la base d'un plan de financement qui comprend à la fois le foncier et le bâti. Les occupants peuvent bénéficier de l'allocation logement dans ce cadre, puisqu'il s'agit de la construction d'un authentique logement, même si celui-ci est adapté. Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ayant vocation à prendre en compte les besoins des familles défavorisées doit accorder une priorité à ces familles sédentaires par l'inscription d'actions concernant l'habitat adapté et le recours aux maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

Les MOUS sont financées dans le cadre de l'accès au logement des populations les plus défavorisées, par différents partenaires. Elles correspondent à une démarche favorisant l'accès au logement des ménages les plus défavorisés, à partir de l'analyse de leurs besoins, par la mise à disposition d'une offre adaptée (construction neuve, acquisition/amélioration, bail à réhabilitation, sous-location...). Elles ont pour objectif d'assurer les conditions optimales d'installation des ménages concernés par le biais d'un accompagnement social. Il faut noter qu'il est parfaitement possible, comme le montre un exemple cité dans le diagnostic du schéma départemental d'accueil d'Ille-et-Vilaine d'octobre 2010, d'utiliser une MOUS dans le cadre de la mise à disposition de terrains familiaux. L'utilisation de la MOUS favorise la nécessaire révision du plan local d'urbanisme (PLU).

Dans ces conditions, il est essentiel d'assurer dans l'ensemble des départements une cohérence entre le schéma départemental et le PDALPD. Dans son rapport au Premier ministre, le sénateur Hérisson estimait que « *les conseils généraux doivent soutenir ces actions plus activement qu'ils ne le font aujourd'hui* ». Une enquête menée par l'Assemblée des départements de France pour la mission d'information a toutefois montré que cette problématique sera l'un

des axes des futurs schémas départementaux, en cours de révision. Les exemples de projets de schéma départemental consultés par les membres de la mission d'information corroborent cette analyse.

La mission d'information ne peut que souhaiter le développement de ce type d'initiatives qui permettent de favoriser dans les meilleures conditions la sédentarisation des gens du voyage. En effet, les auditions de la mission d'information ont montré que si le mode de vie itinérant des gens du voyage expliquait en grande partie leurs difficultés d'insertion économique et sociale, une sédentarisation subie ne permettait pas de les résoudre. Paradoxalement, les gens du voyage qui subissent la plus forte précarité sont en effet ceux qui sont en voie de sédentarisation subie. Une opération d'habitat adapté permet un accompagnement social indispensable au succès de la sédentarisation.

Toutefois, comme l'a indiqué à la mission d'information M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, ce type d'opérations ne constitue pas réellement une question législative. Leur promotion relève d'abord de l'ingénierie sociale et des initiatives prises par l'État et les collectivités territoriales.

En matière d'urbanisme, ces opérations relèvent du droit commun, puisqu'il s'agit de construction de logement. Pour les favoriser, le ministère de l'Écologie a publié en 2009, notamment en direction des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux, un « guide de l'habitat adapté pour les gens du voyage ».

### **3. Une dimension « habitat » à mieux prendre en compte dans les schémas départementaux et les documents d'urbanisme**

Le terrain familial répond à une demande des gens du voyage qui ne pratiquent plus systématiquement le voyage pour des raisons économiques ou autres. La circulaire du 17 décembre 2003 a précisé les règles en matière d'urbanisme et les possibilités de financement par l'État de l'aménagement de ces terrains locatifs réalisés par les collectivités locales.

Dans ce type d'aménagement, la caravane reste le lieu principal d'habitation, mais elle est installée à proximité d'un petit bâtiment en « dur » qui abrite différents équipements (sanitaires, voire cuisine). Le mode de vie en terrain familial s'apparente donc au mode de vie en aire d'accueil, à la différence, fondamentale, qu'il permet une véritable appropriation par ses occupants.

Les obstacles au développement de ce type d'habitat sont de deux ordres.

Tout d'abord, l'occupation d'un terrain familial relevant des dispositifs spécifiques d'accueil des gens du voyage n'offre pas le même statut que celui de locataire d'un logement social relevant des politiques de l'habitat de droit commun. Les occupants d'un tel terrain, qu'ils en soient propriétaires ou locataires, ne peuvent donc pas bénéficier des aides au logement, ce qui limite la solvabilité de ce type d'opérations, compte tenu des ressources souvent limitées

des gens du voyage. En effet, si la caravane est considérée comme un domicile, elle n'est pas assimilée à un logement. Alors que de plus en plus de personnes subissent un habitat précaire (*mobil homes...*), la reconnaissance de la caravane comme un logement pourrait être regardée comme une forme d'acceptation du mal-logement.

Toutefois, plusieurs interlocuteurs de la mission d'information ont indiqué que la communauté des gens du voyage n'était pas uniforme et que certains d'entre eux avaient les moyens financiers d'acquérir et d'aménager des terrains familiaux. Se pose alors la question de la faisabilité juridique d'un tel aménagement.

Une certaine ouverture sur les terrains familiaux a eu lieu avec la circulaire du 21 mars 2003 qui a permis de subventionner les places en terrains familiaux, de la même manière que les places en aires d'accueil.

***a) La prise en compte par le code de l'urbanisme des besoins des gens du voyage en matière de terrains familiaux***

L'article 8 de la loi du 5 juillet 2000 avait expressément inscrit cette obligation. L'article L. 121-10 du code de l'urbanisme prévoyait en effet que : *« Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant (...) de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat, y compris ceux des gens du voyage ».*

Cette mention expresse de l'habitat des gens du voyage a disparu du code de l'urbanisme, dès la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Toutefois, cette préoccupation continue de figurer, mais seulement implicitement, à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme qui impose à tous les documents d'urbanisme de déterminer *« les conditions permettant d'assurer : [...] la diversité des fonctions urbaines et la mixité dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural [...] pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs, en matière d'habitat ».*

L'état du droit n'a pas été modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 ». En effet, elle prévoit que les documents d'urbanisme devront assurer notamment : *« ... la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat »* (article 14 de la loi).

Le directeur de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a craint que le retour dans le code de l'urbanisme d'une mention explicite et spécifique pour l'habitat des gens du voyage ne puisse créer un risque pour la prise en compte des autres types de populations défavorisées, lié à une interprétation *a contrario* du texte. La mission d'information ne partage pas cette crainte, facilement écartable

en retenant une formulation adaptée, car elle considère que l'habitat des gens du voyage a une spécificité particulière qu'il est nécessaire de prendre en compte.

Le présent rapport va en effet montrer ci-dessous que le code de l'urbanisme prévoit des moyens pour permettre la création de terrains familiaux. Mais, leur création effective est soumise à la bonne volonté des élus qui doivent donc être incités explicitement à tenir compte des besoins des gens du voyage dans les documents d'urbanisme.

**Proposition n° 7 : Prévoir explicitement dans le code de l'urbanisme que les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu doivent prendre en compte les besoins des gens du voyage.**

***b) Les difficultés d'installation d'une caravane constituant la résidence principale de son occupant sur un terrain privé***

- En premier lieu, il est nécessaire de préciser que l'interdiction générale et absolue du stationnement des caravanes est fortement encadrée.

Un document d'urbanisme qui interdit le stationnement des caravanes sur tout un territoire est illégal (CE, 2 décembre 1983, *Ville de Lille*). Toutefois, le maire d'une commune qui satisfait aux obligations lui incombant au titre du schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage peut, par arrêté, interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées. Cette dernière exception ne s'applique pas aux gens du voyage qui stationnent sur les terrains dont ils sont propriétaires ou qui sont la propriété de personnes privées qui les autorisent à stationner et aux personnes qui stationnent en application d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme (camping, parcs résidentiels de loisirs).

Le code de l'urbanisme (article R. 111-43) prévoit qu'il est possible d'interdire la pratique du camping, notamment lorsque cette « *pratique est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques, aux paysages naturels ou urbains, à la conservation des perspectives monumentales, à la conservation des milieux naturels ou à l'exercice des activités agricoles et forestières* ». En dehors de ces cas, il est possible d'installer, sans autorisation ni déclaration, une caravane sur un terrain dont on est propriétaire ou locataire, lorsque le stationnement dure moins de trois mois dans l'année. Cette disposition ne répond donc pas aux besoins des gens du voyage de terrains familiaux, qui impliquent une durée de stationnement plus longue.

- En second lieu, le code de l'urbanisme a donc prévu une disposition spécifique pour permettre l'installation des gens du voyage sur des terrains privés. En effet, la loi « Besson » comportait une disposition visant à faciliter la création de terrains familiaux : **son article 8 avait en effet créé un article L. 443-3 au sein du code de l'urbanisme (devenu l'article L. 444-1)** permettant d'apporter

une solution juridique à la pratique constatée d'une installation des gens du voyage sur des terrains dont ils sont locataires ou propriétaires.

Dans sa version initiale, l'article devenu par la suite l'article L. 444-1 prévoyait que ces terrains pouvaient être implantés dans les « zones constructibles ». Cette disposition était ambiguë car, dans le code de l'urbanisme, il n'existe pas de « zone constructible ». De ce fait, cette disposition a été mal interprétée : les zones constructibles ont été assimilées aux zones urbaines. Se sont ainsi trouvés exclus à tort des zones à urbaniser, ainsi que certains terrains situés dans des zones naturelles dites « banales », qui peuvent être constructibles. Alors que les élus sont déjà parfois hésitants à autoriser la création de terrains familiaux, compte tenu des oppositions que cela suscite, l'interprétation restrictive de l'article 8 de la loi de 2000 n'a pu que les conforter dans leurs réticences.

Pour résoudre cette difficulté, l'article 66 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a modifié les dispositions de l'article L. 444-1. **Cet article prévoit désormais que les caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs peuvent s'installer sur des terrains bâtis ou non, situés dans des secteurs constructibles** (au lieu de zones constructibles). La référence à des « secteurs constructibles » est moins restrictive et permet de recouvrir l'ensemble de ces zones. La portée de cette disposition a d'ailleurs été renforcée par l'article 19 de la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 : le 14° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme permettra au règlement d'un plan local d'urbanisme (PLU) de délimiter, dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages.

- En troisième lieu, en dehors du cadre prévu par le code de l'urbanisme, on observe de très nombreuses installations de gens du voyage sur des terrains privés. Ces installations illégales peuvent poser de graves problèmes sanitaires ou environnementaux. Elles attisent également les tensions avec le reste de la population, compte tenu de la différence de prix entre parcelles inconstructibles et parcelles constructibles. En effet, beaucoup de personnes ne comprennent pas les refus de permis de construire qui leur sont opposés sur certaines parcelles, alors que des gens du voyage bénéficient parfois d'une certaine tolérance, lorsqu'ils s'installent illégalement sur le même type de parcelle.

Des moyens existent pour régulariser, si les élus l'estiment souhaitable, la situation de ces « terrains familiaux de fait » au regard des règles du code de l'urbanisme.

Sous sa forme la plus simple, la régularisation passe par une simple demande d'autorisation d'occupation des sols délivrée en quelques mois par l'autorité compétente (la plupart du temps le maire). Toutefois, il arrive que, dans



certain cas, cette autorisation ne puisse pas être délivrée, en raison de son incompatibilité avec le document d'urbanisme. Dans ce cas, il appartient à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'apprécier l'opportunité et la légalité d'une modification du document d'urbanisme et, si tel est le cas, de suivre la procédure permettant la modification.

En cas d'installation illégale, se pose également la question du raccordement aux réseaux (eau, électricité...). Les dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme permettent au maire de s'opposer au raccordement définitif (matérialisé par un abonnement et la pose d'un compteur) aux réseaux des terrains sur lesquels une caravane est illégalement installée ; mais elles ne permettent pas d'interdire le raccordement provisoire.

***c) Renforcer les moyens favorisant la création de terrains familiaux dans le respect des règles d'urbanisme***

La mission d'information constate que les outils permettant aux communes et aux intercommunalités qui le souhaitent de tenir compte des besoins des gens du voyage, dans le cadre de leur politique d'urbanisme, existent d'ores et déjà.

Cependant, les élus restent souvent réticents au développement des terrains familiaux sur le territoire de leur commune ou de leur intercommunalité. Pourtant, le désir d'ancrage territorial des gens du voyage étant devenu une réalité sociologique, les terrains familiaux se développent néanmoins, mais dans une complète anarchie, entraînant des nuisances environnementales et des tensions avec le reste de la population. Les gens du voyage acquièrent, par exemple, le plus souvent des terrains agricoles, lesquels sont en dehors des « secteurs constructibles ».

Dans ce cas, la mission d'information estime que la collectivité devrait pouvoir encadrer un phénomène qui lui échappe actuellement, même si cela revient à rendre sinon constructibles, du moins aménageables, certains terrains au seul motif que les personnes qui veulent l'occuper appartiennent à la communauté des gens du voyage.

Compte tenu du motif d'intérêt général que constitue la mise en œuvre d'une politique favorisant l'habitat des gens du voyage, et limitant donc les stationnements illégaux, la mission d'information estime possible de prévoir un zonage spécifique dans les PLU, permettant d'accorder des permis d'aménager à des gens du voyage dans des zones actuellement non constructibles, dans des conditions fixées par le règlement.

|                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b><u>Proposition n° 8</u> : Autoriser les communes à délimiter dans leur plan local d'urbanisme, des zones, même non constructibles, pour l'aménagement de terrains familiaux, aux conditions fixées par le règlement d'urbanisme.</b></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Compte tenu de l'effort consenti par les élus qui acceptent une adaptation de leurs règles d'urbanisme pour accueillir des terrains familiaux, il est nécessaire de mieux les prendre en compte dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. Actuellement, l'article premier de la loi du 5 juillet 2000 prévoit seulement qu'une « *annexe au schéma départemental recense les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme* ». Afin de mieux répartir les obligations de chacun, et dans la mesure où les aires d'accueil sont souvent utilisées par des gens du voyage sédentarisés, il serait logique que les schémas départementaux précisent la répartition non seulement des aires d'accueil, mais aussi des terrains familiaux. Cela permettrait, par exemple, d'inciter des communes n'ayant pas réalisé d'aires d'accueil à privilégier la mise à disposition de terrains familiaux. Il faudrait, en conséquence, modifier l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000, afin que la réalisation de terrains familiaux prévus par le schéma départemental soit considérée comme une modalité de participation à celui-ci.

En outre, l'inscription des objectifs de terrains familiaux dans les schémas départementaux devrait pouvoir conduire à autoriser le préfet à exercer dans ce domaine un pouvoir de substitution à l'égard des communes ou des intercommunalités qui refuseraient de modifier leur plan local d'urbanisme, afin de permettre la création de tels terrains. En effet, l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme définit les règles relatives à la prise en compte par les communes ou les EPCI d'un certain nombre d'intérêts *supra* communaux, après l'adoption du PLU. Il permet au préfet de demander à la commune ou à l'EPCI de réviser son PLU, afin de prendre en considération cet intérêt *supra* communal. La réalisation des objectifs de création de terrains familiaux, définis par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, devrait être considérée comme un intérêt *supra* communal permettant la mise en œuvre du pouvoir de substitution du préfet en matière d'urbanisme.

|                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b><u>Proposition n° 9</u> :</b> Inscrire les objectifs de création des terrains familiaux dans les schémas départementaux afin de mieux répartir les obligations d'accueil et d'habitat des gens du voyage.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## II.- ORGANISER LES « GRANDS PASSAGES » SOUS LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

### A. LES « GRANDS PASSAGES » : UN PHÉNOMÈNE NOUVEAU EN FORTE CROISSANCE

#### 1. Les différents types de rassemblements des gens du voyage

Il est très important de bien distinguer les « grands rassemblements » des « grands passages ».

Les « **grands rassemblements** » des gens du voyage regroupent plusieurs dizaines de milliers de personnes, ce qui représente plusieurs milliers de caravanes. Ces manifestations ont un caractère culturel.

Le grand rassemblement le plus ancien est celui des gens du voyage catholiques qui a lieu chaque année au mois de mai aux Saintes-Maries-de-la-Mer, en Camargue.

Le développement du protestantisme dans la communauté des gens du voyage français a été à l'origine de la création de nouveaux grands rassemblements. Chaque année, un premier grand rassemblement protestant se tient à Nevoy (Loiret) au cours duquel sont formés les pasteurs. Un deuxième grand rassemblement se tient en août qui regroupe jusqu'à 40 000 personnes dans un lieu différent chaque année.

Les terrains nécessaires à l'organisation de ces rassemblements couvrent une superficie supérieure à 100 hectares. **L'État a la responsabilité des grands rassemblements.** D'après les responsables du ministère de l'Intérieur rencontrés par la mission d'information, cette organisation ne se fait pas sans difficultés, notamment logistiques, mais cela se passe au total plutôt bien, notamment grâce à l'existence d'un interlocuteur identifié. Pour les grands rassemblements protestants, l'opérateur est l'association « Vie et lumière », proche de l'ASNIT <sup>(1)</sup>.

En effet, ce type de grand rassemblement est préparé en amont : le lieu est choisi par l'État. L'association « *Vie et lumière* » y installe ensuite les points d'eau et d'hygiène nécessaires. Du point de vue de l'ordre public, ce type de rassemblement est celui qui pose le moins de problème, car il repose sur une forte organisation. On constaterait même une baisse de la délinquance dans les secteurs concernés par les grands rassemblements, grâce à la présence d'un service d'ordre interne et au déploiement de forces de l'ordre.

---

(1) L'Association sociale nationale internationale tzigane, fondée en 1975, qui relève du courant pentecôtiste, est membre de la fédération protestante de France.

Les « **grands passages** » sont d'une nature très différente, même s'ils ont souvent un lien direct avec les grands rassemblements.

En effet, le très fort développement des « grands passages » qui, d'après les représentants du ministère de l'Intérieur, n'existaient pratiquement pas il y a 20 ans, serait lié à l'essor du protestantisme parmi les gens du voyage français. En effet, les « grands passages » organisés par l'ASNIT entre mai et septembre constituent, en quelque sorte, une préparation du grand rassemblement de la fin du mois d'août, vers lequel l'ensemble des « grands passages » organisés par l'ASNIT converge. En 2009, ils représentaient 80 à 85 groupes de 200 caravanes environ, qui ont traversé sur une période de quatre mois (juin à septembre) entre 800 et 1 000 villes. D'après les responsables de l'ASNIT, on observe une montée en puissance constante du phénomène.

Le développement des « grands passages » ne s'explique pas uniquement par des raisons religieuses, même si elles se trouvent à l'origine du phénomène. En effet, si les « grands rassemblements » ont principalement une vocation culturelle, tel n'est pas le cas des « grands passages », dont les participants ont des motivations à la fois religieuses (participation aux cultes...), mais aussi plus commerciales (vente sur les marchés notamment). On observe que les parcours des « grands passages » recouvrent les déplacements de la population à l'occasion des congés estivaux, avec un fort tropisme pour les destinations balnéaires.

D'ailleurs, à côté de ces « grands passages » essentiellement estivaux, d'autres sont organisés, sans motivation religieuse, tout au long de l'année. Dans la mesure où les aires d'accueil sont souvent occupées par des gens du voyage en voie de semi-sédentarisation, elles ne répondent pas toujours aux besoins des gens du voyage qui continuent de se déplacer, tout au long de l'année, pour proposer des activités économiques. C'est le cas, par exemple, des gens du voyage réunis dans l'association « France Liberté Voyage », rencontrée par la mission d'information, qui se déplacent en groupes importants et constituent donc des « grands passages ».

Les responsables de la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage (FNASAT) ont reconnu que le développement des « grands passages » s'expliquait aussi par le fait que des rassemblements d'une telle ampleur rendaient difficile l'évacuation par les forces de l'ordre. Ils ont également expliqué que la période des « grands passages » est celle où les gens du voyage ont l'impression de voyager selon leurs critères traditionnels, en ne stationnant pas dans des aires grillagées.

## **2. Les « grands passages » : une charge de plus en plus difficile à supporter pour les collectivités territoriales**

### ***a) Un cadre juridique complexe***

Le cadre juridique des « grands passages » est particulièrement peu étoffé, conduisant généralement élus, administrations et gens du voyage à gérer ces événements au cas par cas.

Dans sa version d'origine, la loi du 5 juillet 2000 ne définissait pas la notion d'aires de « grands passages » et ne traitait cette question qu'indirectement, le troisième alinéa du II de l'article premier précisant seulement que *« 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 »*.

La circulaire du 5 juillet 2001 <sup>(1)</sup> précise qu'il est *« 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 »*.

Paradoxalement, alors que la circulaire de 2001 interprète la disposition du troisième alinéa du II de l'article premier comme faisant référence aux « grands rassemblements », gérés par l'État, dans le même temps, elle indique que *« 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 »*.

**C'est donc sur la base de cette circulaire que les schémas départementaux d'accueil ont inscrit les emplacements où devraient être installés les terrains de « grand passage ».**

Depuis la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, les terrains de « grand passage » ont enfin une définition législative, puisque l'article 4 modifié de la loi du 5 juillet 2000 prévoit dorénavant que les terrains de « grand passage » sont *« destinés à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels »*.

---

(1) Circulaire UHC/UH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

***b) Une mise en œuvre qui pose de nombreuses difficultés aux communes et intercommunalités***

Afin de répondre aux besoins des gens du voyage, l'ensemble des schémas départementaux a donc pris en compte la problématique des « grands passages » en définissant les besoins spécifiques du département dans ce domaine et en désignant les emplacements des futurs terrains de « grand passage ».

En pratique, cela signifie que les communes ou intercommunalités désignées pour réaliser un terrain de « grand passage » à vocation départementale ont une obligation particulière, par rapport aux autres communes de même taille qui ne sont pas soumises à une telle obligation. Un tel mécanisme n'est pas très incitatif pour les communes qui ont été ainsi désignées. De fait, sur les 350 aires de « grands passages » prévues par les schémas départementaux, seules 91 sont aujourd'hui opérationnelles, soit 26 % des objectifs, et 122 sont financées, soit 35 % des objectifs.

C'est notamment pour répondre à cette situation que la loi du 13 juillet 2006 a décidé que l'État pourrait subventionner ces aires à 100 % et que la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a précisé que l'État pourrait désormais assurer la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de ces aires.

Au-delà de l'obligation de créer les terrains de « grand passage » qui concerne seulement certaines communes, toutes les communes sont directement confrontées aux « grands passages », lorsque des groupes importants stationnent sur un territoire, même en l'absence d'obligations.

La mission d'information a pu constater que la gestion en amont des « grands passages » était loin d'être uniforme. Deux types de situation peuvent être distingués.

Les « grands passages » peuvent tout d'abord avoir fait l'objet d'une préparation en amont, avec des échanges entre élus, État et gens du voyage. Dans de telles circonstances, ils peuvent être organisés de façon à réduire les difficultés naturellement liées au passage d'un nombre important de personnes et de caravanes. En effet, comme l'indiquait à la mission d'information, le directeur de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'Intérieur, les rassemblements qui sont organisés plusieurs mois à l'avance sont gérables, car il est alors possible de trouver un terrain et de mobiliser les acteurs concernés (eau, déchets, services de la préfecture, services départementaux d'incendie et de secours...).

Le ministère de l'Intérieur a ainsi noué une relation de travail avec l'ASNIT pour préparer au mieux les « grands passages » de l'été. L'ASNIT a même créé une structure spécifique à cet effet, l'AGP (Action « grands passages »), qui donne à l'avance le programme des déplacements de l'été. Au niveau régional, des référents régionaux sont mandatés par l'ASNIT pour préparer les déplacements estivaux des grands groupes. De leur côté, les préfectures

doivent désigner un médiateur, pour « *assurer le déroulement des « grands passages » de gens du voyage en bonne intelligence avec les responsables locaux et les populations sédentaires* » <sup>(1)</sup>.

L'AGP permet d'organiser les « grands passages » : les demandes de passages sont faites bien en amont auprès des préfectures, des conseils généraux et des communes que les groupes souhaitent traverser. L'AGP tente alors de coordonner les différentes initiatives, afin d'identifier des référents et d'éviter la constitution de groupes trop importants. Mais, d'après les représentants de l'ASNIT rencontrés par la mission d'information, le succès du dispositif est largement amoindri par le fait qu'une grande majorité de communes ne répondrait pas à ces demandes de passage ou les refuserait.

Néanmoins, il faut souligner que de nombreux groupes sont déterminés à préparer leur passage dans les meilleures conditions, en désignant un responsable, en signant des conventions d'occupation, en remettant les lieux en état. Certains gens du voyage rencontrés par la mission d'information ont même souhaité qu'un constat d'huissier puisse être fait à l'arrivée et au départ de chaque groupe. La mission d'information constate donc qu'il est possible d'organiser, en amont et dans la concertation, un « grand passage ».

Cependant, si les groupes faisant preuve de bonne volonté pour que leur passage se déroule bien ne sont pas rares, ils sont les premiers à reconnaître que cela n'est pas toujours le cas.

Tout d'abord, d'après le ministère de l'Intérieur, environ 50 % des « grands passages » concernent des groupes affiliés à l'AGP et qui préparent donc leurs déplacements en amont. Parmi les autres groupes, certains sont aussi attachés à planifier leurs déplacements en concertation avec les pouvoirs publics, par exemple ceux organisés par l'association France Liberté Voyage. Il existe néanmoins de très nombreux groupes qui n'organisent absolument pas leurs déplacements et mettent les communes traversées devant le fait accompli. Par ailleurs, le fait d'être affilié à une association nationale coopérant avec les autorités ne signifie pas toujours qu'un groupe va suivre à la lettre les directives de cette dernière.

À l'occasion de la saison 2009 des « grands passages », le ministère de l'Intérieur avait réalisé une enquête auprès des préfectures pour faire un bilan du suivi de l'organisation des « grands passages ». De cette étude, on peut notamment dégager les problèmes suivants :

- groupes s'installant ou demeurant avant le passage d'un autre qui était attendu ou se maintenant lors de la fermeture du terrain ;
- absence d'encadrement des « missionnaires » ;

---

(1) Circulaire du ministre de l'Intérieur relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes de gens du voyage du 27 avril 2009.

— « infiltration » de groupes non évangéliques pour profiter des avantages offerts par les communes aux missionnaires ;

— réticence des gens du voyage pour les aires officielles privilégiant les installations sauvages ;

— modification fréquente des dates et lieux d'installation prévus.

Concrètement, il est très fréquent que les élus se retrouvent seuls en première ligne pour gérer l'arrivée imprévue d'une centaine de caravanes sur le territoire d'une commune. Il faut alors trouver en urgence un terrain adapté et le rendre viable (installation de sanitaires, ramassage des ordures...).

Lorsque l'installation des gens du voyage relève du plus total fait accompli, la commune doit alors mettre en œuvre la procédure d'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage, en espérant que le préfet acceptera de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux. Or, compte tenu de l'ambiguïté des dispositions législatives, beaucoup de communes ne respectent pas leurs obligations en matière de « grand passage » et ne peuvent donc pas obtenir l'évacuation des groupes stationnant illégalement.

## **B. METTRE EN PLACE UNE RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUE DES « GRANDS PASSAGES » EST INDISPENSABLE**

### **1. Une responsabilité qui doit être confiée à l'État**

La mission d'information considère que la gestion actuelle des « grands passages » n'est pas satisfaisante. Elle repose d'une part sur les communes et les intercommunalités qui sont chargées de créer des aires de « grands passages » et qui se retrouvent concrètement face à des arrivées de groupes sur leur territoire, et d'autre part sur l'État, qui ne peut se désintéresser de cette question pour des raisons d'ordre public, et cherche dès lors à encadrer ce phénomène, mais sans disposer d'outils juridiques adéquats.

Pourtant, plusieurs raisons militeraient pour que les compétences du choix des terrains, de la maîtrise du foncier, de la réalisation des aménagements, de la planification et de l'organisation des « grands passages » soient transférées à l'État.

Le dispositif pour choisir et aménager les terrains de « grand passage » ne fonctionne pas. Les collectivités désignées pour installer sur leur territoire un tel équipement ne sont pas du tout incitées à le faire : au-delà du coût de l'équipement, qui peut être pris en charge totalement ou partiellement par l'État et par le conseil général, l'installation d'un terrain de « grand passage » peut être objectivement source de difficultés, notamment pour une petite commune dont les équipements publics ne sont pas dimensionnés pour faire face à un tel afflux, même temporaire, de populations. En outre, alors qu'il est déjà souvent difficile de



faire accepter à la population l'aménagement d'aires d'accueil permanentes des gens du voyage, cette difficulté devient encore plus forte dans le cas d'un terrain de « grand passage », destiné à l'ensemble du département.

De plus, le choix qui a été fait de créer des aires permanentes de « grand passage » a pour conséquence de faire peser toujours sur les mêmes communes les contraintes liées aux « grands passages ».

Comme l'a expliqué le sénateur Pierre Hérisson, il est indispensable de distinguer d'une part les aires de stationnement et les aires d'accueil (logique d'habitat) et, d'autre part, les « grands passages » et les grands rassemblements, qui dépassent le cadre d'intervention naturel des communes et relèvent davantage d'une logique de gestion de l'ordre public.

Autant il est justifié que les politiques d'habitat, politiques locales par excellence, prennent en compte la problématique des gens du voyage, autant on peut douter que le cadre communal ou intercommunal soit le mieux adapté à la gestion d'un phénomène de l'ampleur des « grands passages ».

Ainsi que le faisait observer M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, la question des terrains de « grand passage » pose d'abord un problème d'ordre public. Dans ces conditions, seul l'État a la légitimité et les moyens de réglementer ce phénomène.

Les représentants des gens du voyage, et notamment ceux de l'ASNIT, estiment que l'État organisant déjà les grands rassemblements à la satisfaction générale, il serait préférable qu'il soit également chargé des « grands passages ». Ils ont également fait remarquer à la mission d'information que les maires ne sont généralement pas opposés par principe aux « grands passages », mais qu'ils sont sous la pression de la population, ce qui n'est pas le cas du représentant de l'État.

|                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b><u>Proposition n° 10 :</u> Transférer à l'État la compétence pour désigner les terrains de grand passage, maîtriser le foncier, procéder aux aménagements, prévoir et organiser l'occupation des terrains.</b></p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

En premier lieu, l'État doit prendre la responsabilité du choix des terrains destinés à accueillir les groupes de gens du voyage. Actuellement, ces terrains sont mentionnés dans le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Les modalités de cette inscription doivent être revues. Une première solution, avancée notamment par le sénateur Pierre Hérisson, pourrait être de retirer la question des « grands passages » des schémas départementaux, en la confiant dans son ensemble aux préfets. Cependant, votre rapporteur rappelle que le schéma est cosigné par le président du conseil général et par le préfet : il serait donc possible de maintenir une concertation sur cette question entre élus locaux et État, par l'intermédiaire du schéma départemental, tout en modifiant la répartition des compétences entre eux.

Plutôt que de « *détermine[r] les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement* » à l'occasion des « grands passages », comme le prévoit actuellement l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juillet 2000, le schéma départemental pourrait déterminer les modalités de choix des emplacements susceptibles d'accueillir des « grands passages » :

— Le schéma indiquerait le nombre de terrains qui doivent être disponibles chaque année pour accueillir des « grands passages » ainsi que, si nécessaire, les secteurs où ces terrains doivent être situés. Sur cette base, le préfet définirait chaque année les terrains retenus pour accueillir des « grands passages » pendant la saison d'été. En fonction des contraintes particulières, il pourrait même choisir plusieurs emplacements accueillant alternativement les groupes une même année.

En effet, les auditions de la mission d'information ont permis de mieux définir les besoins des gens du voyage en matière de terrains de « grand passage ». Ces besoins diffèrent très sensiblement des besoins exprimés pour les aires permanentes d'accueil, lesquelles sont destinées à l'habitat et non au simple passage. Les représentants de l'ASNIT ont, par exemple, estimé que les gens du voyage avaient principalement besoin d'un terrain en herbe, le groupe se chargeant de son autonomie électrique. Comme l'indiquait le rapport de M. Pierre Hérisson, « *l'équipement doit être sommaire : il comporte une alimentation permanente en eau ainsi qu'un dispositif de collecte du contenu des déchets* ».

La mission d'information estime donc qu'il est indispensable de sortir de la logique de l'aire permanente de « grand passage ». Tout d'abord, ces aires permanentes ne correspondent pas aux besoins des gens du voyage, si l'on en juge par leur choix fréquent de privilégier des stationnements en dehors de ces aires lorsqu'elles existent. En outre, en empêchant tout autre usage des terrains affectés au terrain de « grand passage », la législation rend très difficile leur réalisation : celle-ci est plus coûteuse et dissuade les élus de les mettre en œuvre, puisque les efforts fournis profitent finalement davantage aux autres communes du département qu'à celle qui réalise l'investissement. Enfin, compte tenu de la taille grandissante des groupes, les terrains nécessaires à l'accueil des « grands passages » doivent souvent avoir une superficie dépassant celles des aires prévues par le schéma départemental : le rapport de M. Pierre Hérisson estime nécessaire la mise à disposition d'un terrain de 4 hectares pour l'accueil d'un groupe de 50 à 200 caravanes. Là encore, plutôt que d'immobiliser durablement des terrains occupant de telles superficies pour accueillir des groupes quelques semaines par an, il est préférable d'organiser une rotation entre différents terrains.

|                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Proposition n° 11 : Ouvrir la possibilité d'accueillir les grands passages sur des terrains non permanents et alléger les normes d'aménagement de ces terrains.</b></p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

— Le schéma départemental devrait cependant pouvoir continuer de désigner directement des emplacements destinés à accueillir des aires permanentes

de « grand passage ». En effet, l'attention de la mission d'information a été attirée par M. Patrick Laporte, inspecteur général de l'administration du développement durable, chargé par le gouvernement d'une mission d'inspection concernant les aires d'accueil des gens du voyage, sur la nécessité de tenir compte des aires existantes. Quoique trop peu nombreuses, ces aires existent et doivent être maintenues. Elles sont notamment utiles pour les groupes non évangéliques qui voyagent tout au long de l'année pour avoir des activités économiques. D'ailleurs, le préfet pourra décider, en fonction des besoins exprimés localement, de créer de nouvelles aires permanentes.

La mission confiée au préfet dans le choix des emplacements ne devrait pas se limiter au choix des emplacements destinés à accueillir les « grands passages » pour l'année à venir, selon les modalités fixées par le schéma départemental. Il reviendrait aussi au préfet de trouver très rapidement des emplacements, afin d'accueillir des groupes lorsque ceux-ci dépassent la capacité d'accueil prévue initialement.

En effet, s'il est prévenu suffisamment à l'avance, le préfet doit pouvoir organiser l'accueil des groupes dans de bonnes conditions en utilisant les prérogatives dont il dispose, notamment la réquisition si nécessaire, pour trouver les terrains nécessaires.

Dans ce cadre, le pouvoir d'appréciation du préfet doit être large. il doit pouvoir retenir, pour une période d'occupation très courte, des terrains normalement inaptes à l'installation de résidences, même mobiles. Dans son rapport, le sénateur Hérisson avait évoqué le problème de l'impossibilité d'utiliser les terrains en jachère, compte tenu des règles européennes qui excluent, par principe, toute autre activité sur de tels terrains. Compte tenu de l'attention portée par les instances européennes aux questions concernant les Roms et les gens du voyage, la mission d'information soutient l'idée d'engager une action auprès de ces instances pour faire admettre une dérogation à l'interdiction générale d'utilisation des sols en jachère.

De même, il est souhaitable de pouvoir davantage utiliser les terrains situés en zone naturelle. Les restrictions liées à la sécurité des personnes, à la salubrité publique et à la protection de l'environnement sont légitimes, mais ne doivent pas être absolues. Les représentants de l'ASNIT, ont par exemple, indiqué à la mission d'information que le fait que les terrains mis à disposition soient situés en zone inondable n'était pas un problème puisque le séjour est bref et que les caravanes sont mobiles. L'absence de terrain de « grand passage » en Savoie s'explique ainsi notamment par le classement en zone d'aléa moyen (crue lente) dans le plan de prévention des risques inondation (PPRI) des terrains susceptibles d'être utilisés.

Dès lors qu'une zone est soumise à un risque d'inondation lente ou à un risque d'inondation rapide, mais en dehors de la période la plus à risque (septembre à novembre), il devrait être possible de mettre à disposition d'un

groupe un terrain situé en zone inondable. Les PPRI devraient être modifiés dans ce sens, afin de permettre l'affectation de terrains pour l'accueil de « grands passages » dans des zones exposées aux risques. Toutefois, il ne serait toujours pas possible d'y installer des aires permanentes de « grands passages ». Si nécessaire, l'article L. 562-1 du code de l'environnement devrait être modifié pour préciser spécifiquement l'existence de cette exception, au principe de l'interdiction de tout aménagement dans une zone à risque.

## **2. Les « grands passages » doivent être organisés en amont**

La réglementation sur les « grands passages » doit reposer, comme l'ensemble de la législation relative aux gens du voyage, sur une approche équilibrée entre droits et obligations.

Si l'État se voit confier la mission de trouver des terrains adaptés, afin de permettre aux gens du voyage de pouvoir se déplacer en groupes importants au cours de l'été, il est normal que celui-ci exige, en retour, d'avoir connaissance en amont de ces déplacements.

Si la liberté d'aller et de venir est un principe constitutionnellement garanti, tel est également le cas de la préservation de l'ordre public et du droit de propriété, pourtant remis en cause par la pratique du fait accompli privilégiée par certains groupes de gens du voyage.

C'est pourquoi la mission d'information souhaite que les « grands passages » soient soumis à une réglementation spécifique, sur le modèle du droit de manifestation ou de la réglementation applicable aux *raves parties*.

En effet, compte tenu de l'impact sur l'ordre public de l'arrivée en un lieu de plusieurs centaines de véhicules et de caravanes, la prise en charge par l'État d'un « grand passage » devrait être conditionnée à une déclaration préalable, sur le modèle de la proposition faite par le sénateur Pierre Hérisson.

|                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b><u>Proposition n° 12 : Réglementer les grands passages en exigeant que les groupes les déclarent à l'avance et désignent un responsable.</u></b></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Les caractéristiques du régime de déclaration préalable envisagé par le rapport au Premier ministre remis par le sénateur Pierre Hérisson :**

- Un « grand passage » compris comme un groupe constitué de 50 à 200 caravanes ;
- Un passage ayant une motivation culturelle, culturelle, économique ;
- Une durée de passage n'excédant pas 15 jours ;
- La mise à disposition d'un terrain de 4 hectares ;
- L'obligation d'une déclaration auprès du préfet du département dans lequel le passage est envisagé 2 mois au plus tard avant le début de ce passage ;
- La possibilité pour le préfet de prescrire des mesures complémentaires à celles déclarées par le pétitionnaire ;
- La possibilité pour le préfet d'interdire le passage en cas de troubles graves à l'ordre public ;
- Un état des lieux contradictoire à l'entrée et à la sortie en présence du déclarant en préfecture ;
- Le paiement intégral par le déclarant des frais générés (consommation d'eau, ramassage des ordures ménagères, nettoyage terrain...) avec le cas échéant consignation d'une partie de l'estimation des coûts.

Toutes les associations représentatives des gens du voyage rencontrées par la mission d'information, d'obédience protestante, catholique ou laïque ont estimé que les « grands passages » devaient être mieux organisés en amont, de façon à davantage responsabiliser les groupes. Pour montrer que les « grands passages » pouvaient bien se dérouler, les représentants de ces associations ont mis en avant les succès obtenus, lorsque les déplacements sont bien organisés. L'ASNIT a insisté sur le travail mené en concertation avec le ministère de l'Intérieur, pour préparer le calendrier des « grands passages ». Les représentants de l'association « France Liberté Voyage » ont indiqué qu'ils étaient très attentifs à remettre en bon état les terrains mis à leur disposition.

Malheureusement, à côté de ces exemples positifs, qui reposent sur la prise de conscience de leurs devoirs par les responsables de ces groupes, tous les groupes effectuant des « grands passages » n'ont pas le même sens des responsabilités. C'est pourquoi la mission d'information estime indispensable de définir juridiquement ce qu'est un « grand passage » et de conditionner l'organisation d'un tel déplacement à certaines conditions :

- déclaration préalable en préfecture des départements qu'il est envisagé de traverser ;
- désignation d'un responsable du groupe ;

— possibilité pour le préfet de faire valoir que certains itinéraires sont inadaptés en fonction de contraintes locales, paysagères par exemple, ou pour éviter de trop grandes concentrations de groupes différents ;

— signature de conventions organisant le passage (prise en charge des frais d'eau, de collecte des ordures ménagères, de remise en état...).

**Le non-respect de ces obligations entraînerait l'évacuation des résidences mobiles, quel que soit le lieu du territoire où est intervenue l'installation illégale.** En effet, la question des « grands passages » étant dorénavant dissociée de celles des aires permanentes d'accueil, la mise en œuvre de la procédure d'évacuation ne serait pas soumise au respect de ses obligations par la commune, pour les seules installations de plus de 50 ou de 100 caravanes, selon le seuil qui sera retenu comme constituant un « grand passage ». D'ailleurs, dans cette hypothèse, il serait logique que le préfet puisse directement mettre en demeure les occupants de quitter les lieux, sans attendre une demande formelle du maire ou du propriétaire du terrain. S'agissant d'une occupation ne respectant pas les obligations de déclaration préalable, il serait même probablement utile de permettre une évacuation immédiate, sans attendre le délai de 48 heures prévu par la loi du 5 mars 2007.

### **III.- FAVORISER L'INSERTION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES GENS DU VOYAGE**

Même si l'objet de la mission d'information portait sur la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, de nombreuses personnes auditionnées ont naturellement abordé la question de l'accès des gens du voyage aux différents droits. Cette population a incontestablement connu dans le passé des discriminations dans l'accès à la citoyenneté, aux droits sociaux ou à la scolarité. la mission d'information a donc jugé indispensable d'analyser cet aspect de la question qui est évidemment liée à celle de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage.

#### **A. FACILITER L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE ET L'OBTENTION DE LA CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ**

Il convient de le rappeler ici : les gens du voyage se trouvant sur le territoire national détiennent, pour une importante majorité d'entre eux, la nationalité française. Aussi, réussir leur insertion dans la société française suppose, sur un plan tout d'abord politique, de leur donner libre disposition de ces attributs essentiels de la citoyenneté que constituent l'exercice du droit de vote et l'obtention d'une carte nationale d'identité (CNI). Pour atteindre ces deux objectifs majeurs, il importe de soulever le problème des conditions d'inscription sur les listes électorales et de délivrance de la CNI.

##### **1. Réduire les délais requis pour l'inscription des gens du voyage sur les listes électorales**

La loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile, ni résidence fixe garantit l'exercice des droits civiques par les gens du voyage. Son article 10 dispose que l'inscription sur les listes électorales des gens du voyage est de droit, sur demande de l'intéressé, après trois ans de rattachement ininterrompu sur la même commune.

Cette disposition a été critiquée par la HALDE, dans sa délibération n° 2007-372 du 17 décembre 2007, qui constate que « *l'article L. 15-1 du code électoral prévoit que « les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement » sont inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil dont l'adresse figure, depuis au moins six mois, sur la carte nationale d'identité ».*

La HALDE estime que cette disposition « *fonctionne comme une discrimination directe dans l'accès à l'un des droits élémentaires du citoyen. Rien*

*ne justifie la distinction ainsi opérée entre personnes sans domicile fixe et gens du voyage, et ce dispositif doit être réformé pour mettre fin à cette situation ».*

La mission d'information estime que cette différence de traitement est effectivement difficile à justifier et ne peut que nourrir le sentiment de stigmatisation que ressentent bien souvent, à tort ou à raison, les gens du voyage.

En effet, l'existence d'un délai de trois ans pour l'inscription sur les listes électorales se justifiait par la nécessité de répondre à un souci de stabilité administrative, afin de prévenir tout risque de manœuvre dans un domaine – le droit électoral – essentiel. Or, ces justifications pourraient tout aussi bien concerner les personnes sans domicile fixe.

Certes, le ministère de l'Intérieur fait valoir que la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable permet aux gens du voyage de justifier de leur domiciliation, notamment auprès d'un centre communal d'action sociale, pour s'inscrire sur les listes électorales dans un délai de six mois. Mais l'existence de cette procédure parallèle d'inscription sur les listes électorales montre bien que la disposition de droit commun — un rattachement pendant trois ans — n'est pas une mesure indispensable, puisqu'elle peut être contournée. S'agissant d'une question aussi symbolique que le droit de vote, l'assouplissement du régime d'inscription sur les listes électorales ne doit pas résulter de l'interprétation administrative de textes contradictoires, mais doit être solennellement établi par le législateur.

## **2. Lever les obstacles à la délivrance de la carte nationale d'identité**

Le rappel de la nécessité de cette action repose sur un constat : aujourd'hui encore, peu de gens du voyage détiennent une carte nationale d'identité.

Cet état de fait s'explique principalement par la conjonction de deux facteurs. Le premier tient à des pratiques de guichet qui, jusqu'à une époque finalement assez récente, rendaient en soi difficile l'obtention de la CNI ou pouvaient décourager d'entreprendre cette démarche. En effet, la carte délivrée comportait des informations rendant facilement identifiable l'appartenance du titulaire à la communauté des gens du voyage (telle qu'une adresse se résumant à un code postal de la ville de rattachement ou la mention « SDF ») et, par conséquent, sources potentielles de discriminations dans la vie quotidienne.

Le second facteur réside dans l'obligation faite aux gens du voyage de détenir des titres de circulation en application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969. On peut en effet raisonnablement penser que pour certaines personnes appartenant aux gens du voyage, l'obtention d'une CNI présente peu d'intérêt, dès lors que les titres de circulation permettent de justifier de leur identité.

Face aux critiques de la HALDE concernant les conditions de délivrance de la CNI aux gens du voyage, le ministère de l'Intérieur a prescrit aux préfets, par



une circulaire en date du 27 novembre 2007, de délivrer la CNI ou le passeport aux personnes intéressées, en excluant la mention de leur commune de rattachement. Seule l'adresse de la mairie de la commune de rattachement peut y figurer, sans qu'il soit fait mention de l'établissement municipal.

On notera, par ailleurs, que l'article 51 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a créé une procédure unique de domiciliation des personnes ne disposant pas d'un domicile stable, en vue de leur permettre d'accéder à l'ensemble des prestations sociales. Cette domiciliation facilite également les démarches administratives pour obtenir une carte d'identité.

M. Louis Schweitzer, alors président de la HALDE, a estimé devant la mission d'information que le Gouvernement avait pris les mesures qui s'imposaient, s'agissant de la CNI.

Pour sa part, la mission tient également à se féliciter de l'adoption de l'ensemble de ces mesures. Néanmoins, elle appelle les pouvoirs publics à s'assurer de leur pleine et entière application afin de garantir aux gens du voyage un accès effectif à la carte nationale d'identité.

L'obligation de présenter un titre de circulation pour les gens du voyage n'apparaît pas en effet, d'un point de vue strictement juridique, en rien exclusive de la délivrance d'une CNI ; d'autant plus que dans l'esprit des membres de la mission, l'existence et le maintien de titres spécifiques conditionnant la liberté d'aller et de venir ne vont pas de soi.

**Proposition n° 13 : Supprimer la condition de résidence de trois ans pour accéder au droit de vote et faciliter l'obtention de la carte nationale d'identité.**

## **B. REMPLACER LES TITRES DE CIRCULATION PAR UNE CARTE DE RÉSIDENT ITINÉRANT**

Les titres de circulation applicables aux gens du voyage trouvent leur fondement juridique dans la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969.

En son temps, l'adoption de ce texte pouvait être considérée comme un véritable progrès. En effet, la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades imposaient aux personnes résidant en France, sans résidence fixe, d'être en possession d'un carnet anthropométrique, disposition de nature stigmatisante dans la mesure où ce carnet décrivait les caractéristiques physiologiques de chaque individu.

À cette aune, l'instrument que représentent les titres de circulation correspond davantage à la longue tradition administrative et jurisprudentielle de tolérance à l'égard du stationnement des gens du voyage qui singularise notre pays. Pour autant, il n'apparaît pas exempt de tout reproche et la mission a jugé

nécessaire de proposer ici son remplacement par un dispositif plus conforme à l'esprit et aux exigences de notre époque.

### 1. Les différents titres de circulation

La loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 prévoit que toute personne de plus de 16 ans n'ayant pas de domicile ou de résidence fixe doit être en possession d'un *carnet de circulation*, si elle n'a pas de ressources régulières, ou d'un *livret de circulation*, si elle exerce une activité professionnelle.

— Le **livret spécial de circulation** est destiné aux commerçants ambulants (ainsi qu'à leurs conjoints, ascendants et descendants). Le livret spécial de circulation A est délivré aux professionnels exerçant pour leur propre compte et inscrits au registre du commerce ou au répertoire des métiers. Le livret B est délivré aux employés des titulaires du livret spécial de circulation A et aux personnes qui les accompagnent habituellement.

Aux termes de l'article 9 du décret du 31 juillet 1970, « *le livret spécial de circulation n'est soumis à aucun visa* ». Toutefois, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite « LME »), ses titulaires devaient faire viser le livret tous les deux ans par les chambres consulaires. Le décret d'application de la LME (décret n° 2009-194 du 18 février 2009) a maintenu le livret spécial de circulation, en supprimant l'obligation de visa et en soumettant ses titulaires à l'obligation de posséder également la nouvelle carte permettant l'exercice d'une activité commerciale ou artisanale ambulante.

— Le **livret de circulation** est délivré aux personnes (et leurs familles) « *qui justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence* », notamment par l'exercice d'une activité salariée, comme les employés d'entreprise de construction ou certains voyageurs de commerce.

L'article 9 du décret de 1970 indique que le livret doit être visé par le commissaire de police ou le commandant de brigade de gendarmerie, au moins une fois par an (6 mois dans la rédaction initiale, la loi de 1969 prévoyant que ce délai ne peut être inférieur à trois mois). Le non-respect de cette obligation est passible d'une contravention de la cinquième classe (1 500 euros d'amende) : le texte initial du décret de 1970 prévoyait une peine d'emprisonnement, abrogée par l'entrée en vigueur du nouveau code pénal en 1994.

— Le **carnet de circulation** est remis aux personnes qui ne remplissent pas les conditions nécessaires à la délivrance du livret de circulation, c'est-à-dire les personnes sans ressources régulières (les minima sociaux n'étant pas considérés comme des ressources régulières).

L'article 5 de la loi de 1969 prévoit que le fait de circuler sans carnet de circulation constitue un délit puni de trois mois à un an d'emprisonnement. Cet

article oblige également les titulaires du carnet à le faire viser tous les trois mois par le commissaire de police ou le commandant de brigade de gendarmerie. Le non-respect de cette obligation est passible d'une contravention de la cinquième classe.

## **2. Pour la création d'une carte de résident itinérant**

La suppression des titres de circulation peut aujourd'hui apparaître souhaitable à plusieurs titres.

Sur un plan strictement juridique, même en l'absence de toute décision du Conseil constitutionnel ou d'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, on peut raisonnablement s'interroger sur la compatibilité de ce dispositif avec les principes constitutionnels et les engagements conventionnels de la France. Il s'agit, en l'occurrence, de s'assurer que les titres de circulation ne portent pas atteinte à la liberté d'aller et de venir et qu'ils ne représentent pas une restriction excessive à l'exercice de cette liberté (du fait de l'obligation de circuler en leur possession et de les faire viser périodiquement, sous peine de sanction pénale).

Dans une délibération du 17 décembre 2007, la HALDE a considéré que l'obligation de détenir un titre de circulation était contraire à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (principe de non-discrimination) et au protocole n° 4 à la convention (liberté de circulation) et que les sanctions encourues en cas de non-respect des obligations étaient disproportionnées.

Par ailleurs, certaines associations de gens du voyage estiment aujourd'hui que le régime prévu par la loi du 3 janvier 1969 est contraire au principe constitutionnel d'aller et de venir. En outre, la possibilité offerte par la loi aux forces de l'ordre de contrôler à tout moment ces titres de circulation pourrait être considérée comme un moyen de contourner les règles constitutionnelles strictes qui encadrent les contrôles d'identité.

**Pour leur part, sans vouloir trancher cette controverse juridique de manière catégorique, les membres de la mission ont résolu de proposer une profonde refonte de ce dispositif, dans la mesure où son utilité ne paraissait pas indiscutable en tant qu'instrument du maintien de l'ordre.** Certes, on peut considérer que le caractère assez mobile d'une frange importante des gens du voyage met objectivement cette population dans une situation différente par rapport au reste de la population, situation qui pourrait justifier, tant au plan pratique que juridique, le maintien d'un dispositif spécifique. Dans cette optique que les membres de la mission n'entendent pas balayer d'un revers de main, la possibilité de suivre les déplacements des gens du voyage, au sein desquels peuvent, comme ailleurs, se trouver des délinquants, revêt par conséquent un caractère essentiel pour lutter contre la délinquance itinérante.

Cependant, il convient de rappeler que, dans le cadre d'une procédure judiciaire, les services de police et de gendarmerie désireux de connaître avec

exactitude les déplacements de gens du voyage, peuvent requérir les gestionnaires des aires d'accueil (qui tiennent la liste des personnes présentes chaque jour), ainsi qu'ont pu le confirmer à la mission le colonel Stéphane Ottavi, chef de l'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI) et le colonel Patrick Knittel, chef de l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)<sup>(1)</sup>. Les unités opérant sur le terrain disposent d'autres moyens d'identification des auteurs d'infractions que le contrôle des visas des titres de circulation. Le colonel Stéphane Ottavi a ainsi indiqué que le nom de ces gens du voyage commettant des faits de délinquance figure déjà, la plupart du temps, dans les fichiers STIC<sup>(2)</sup> ou JUDEX<sup>(3)</sup>.

**Dans ces conditions, la mission propose de substituer aux titres de circulation actuellement prévus par la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 précitée un document unique : la « carte de résident itinérant ».**

D'une durée de validité de cinq à dix ans, cette carte serait délivrée par le préfet ou le sous-préfet, sur la demande des personnes appartenant à la catégorie des gens du voyage. Sa possession revêtirait un caractère facultatif. Indépendamment de toute considération de revenus ou d'activité, ce document serait délivré à toute personne dont « *l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* », suivant les termes de la loi précitée n° 2000-614 du 5 juillet 2000. Il comporterait des mentions de nature à garantir l'identification de son ou sa titulaire et impliquerait le choix d'une commune de rattachement, pour une durée d'au moins deux ans, sous réserve que le nombre des gens du voyage déjà rattachés à la commune ne dépasse pas 3 % de la population de celle-ci.

**Ce document donnerait droit à l'accès et au séjour dans les aires permanentes d'accueil, à l'utilisation de leurs équipements ainsi au bénéfice des actions à caractère social prévues pour les seuls gens du voyage dans le cadre du schéma départemental.**

Il s'agit en particulier de conforter l'accès aux prestations sociales, dans les conditions de droit commun, déjà favorisé par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 dite *loi de modernisation sociale* et par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 et qui, ainsi que le préconise le présent rapport (voir *infra*), doit constituer un véritable volet des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

Il permettrait également l'inscription sur les listes électorales, dès lors que son ou sa titulaire pourrait justifier d'un rattachement ininterrompu d'au moins six mois à la même commune, suivant la proposition formulée précédemment par la mission.

---

(1) Audition du 2 février 2011.

(2) Le système de traitement des infractions constatés (STIC) est un fichier informatisé du ministère de l'Intérieur regroupant les informations concernant les auteurs d'infractions interpellés par les services de la police nationale.

(3) Le système judiciaire de document et d'exploitation (JUDEX) rassemble les informations concernant les auteurs d'infraction interpellés par les services de la gendarmerie nationale.

Dans l'esprit des auteurs de la mission, la carte favoriserait enfin l'exercice des droits conférés par les lois et les règlements tels que ceux découlant de l'application des règles du code de l'urbanisme s'agissant de l'aménagement de terrains familiaux dans les zones spécifiquement délimitées par les plans locaux d'urbanisme.

À cet égard, il convient de souligner que le dispositif préconisé par la mission fait une fidèle application de l'article L. 15-1 du code électoral précité. Ce faisant, la mission a entendu supprimer un motif de discrimination <sup>(1)</sup> à l'égard des gens du voyage et aligner les règles conditionnant l'exercice de leurs droits de citoyens sur celles applicables aux personnes sans domicile fixe.

Dans ce même souci de supprimer toute différence de traitement qui ne serait pas strictement justifiée par l'intérêt général, la situation créée par l'absence de résidence fixe et compte tenu du caractère facultatif de ce document, **les membres de la mission prônent l'établissement d'une obligation de visa annuel pour les personnes qui auront souhaité obtenir la carte de résident itinérant.**

Compte tenu du caractère facultatif du titre, ce visa ne se justifierait que par la nécessité de permettre aux gestionnaires d'aires permanentes d'accueil de s'assurer que les personnes demandant à utiliser les équipements de ces sites remplissent bien les conditions fixées par la loi du 5 juillet 2000. En effet, ce texte n'accorde certains droits spécifiques qu'à une catégorie de la population « *dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ». Il n'ouvre pas à tous l'accès aux aires permanentes d'accueil. Celles-ci ne sont pas ouvertes par exemple aux ressortissants de l'Union européenne présents en France pour un séjour de moins de trois mois, comme par exemple les Roms de Roumanie ou de Bulgarie. Ainsi, un visa annuel constitue une obligation peu contraignante pour les titulaires de la carte et offre néanmoins aux pouvoirs publics un instrument de sécurisation de ce titre.

Par ailleurs, eu égard à l'objet nouveau du document dont elle propose la création, **la mission estime nécessaire de supprimer les infractions relatives au non-respect des règles relatives aux titres de circulation**, dont certaines prévoient encore des peines d'emprisonnement ainsi qu'expliqué précédemment. De fait, les informations recueillies par la mission donnent à penser que les peines prévues par la loi précitée du 3 janvier 1969 n'étaient guère prononcées. De surcroît, suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel <sup>(2)</sup>, il appartient au législateur d'assurer la conciliation des objectifs à valeur constitutionnelle que

---

(1) Si l'on en croit l'analyse développée par la Halde dans sa délibération n° 2007-372 du 17 décembre 2007, (considérant n° 24), « le régime appliqué à cette catégorie de citoyens français, identifiés par leur appartenance à la communauté des gens du voyage, apparaît comme une violation manifeste des dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de l'article 3 de la constitution et des articles 14 de la CEDH (non discrimination) et 3 de son premier protocole additionnel, des articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ».

(2) Cf. décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, loi relative aux contrôles et vérifications d'identité ; décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

sont la prévention d'atteintes à l'ordre public (notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens) et la recherche des auteurs d'infractions avec l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir. Or, de ce point de vue, les sanctions encourues aujourd'hui par les gens du voyage en cas de circulation sans titre peuvent apparaître excessives alors qu'en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ».

On remarquera qu'*in fine*, cette solution – maintien d'un titre, mais desserrement des contraintes inutiles – peut donner assez pleinement satisfaction aux positions défendues par de nombreuses associations de gens du voyage qui se montrent réticentes à voir disparaître totalement les titres de circulation. Certes, elles dénoncent toutes l'obligation de faire viser régulièrement le carnet de circulation, considérée comme vexatoire et entraînant un climat de méfiance avec les forces de l'ordre. Mais M. Louis Schweitzer, alors président de la HALDE, a rapporté que certains gens du voyage considéraient la possession d'un titre de circulation comme un « marqueur culturel ». Les informations recueillies par la mission indiquent que de très nombreuses personnes issues de familles de voyageurs, mais sédentarisées, continuent de demander la délivrance de titres de circulation qu'elles ne sont nullement obligées de détenir.

Quoi qu'il en soit, la *carte de résident itinérant* n'a pas pour vocation première de servir d'instrument de contrôle et de coercition. Elle doit donner aux gens du voyage qui le souhaitent, dans le respect des particularités de leur mode de vie et sous réserve des nécessités du maintien de l'ordre public, les moyens d'exercer pleinement, en tant que citoyens ou gens du voyage ressortissants de l'Union européenne, les droits que leur reconnaissent les lois et les règlements.

**Proposition n° 14 : Supprimer les titres de circulation ; instituer une « carte de résident itinérant » au caractère facultatif et conditionnant l'accès aux aires d'accueil et aux droits propres aux gens du voyage.**

### **C. CONFORTER L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX ET À LA SCOLARISATION**

Aux yeux des membres de la mission, l'insertion des gens du voyage au sein de la société française ne serait pas complète si les pouvoirs occultaient la question des droits économiques et sociaux qui, depuis le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, font partie intégrante de l'exercice de la citoyenneté.

Au premier rang de ces droits, figure à l'évidence l'accès aux prestations de la protection sociale, à la santé et à l'éducation, domaines dans lesquels des politiques publiques résolues se révèlent souhaitables, compte tenu des problèmes spécifiques rencontrés par les gens du voyage.

## 1. Les droits sociaux et la santé

L'ensemble des interlocuteurs de la mission d'information ont insisté sur les difficultés sociales rencontrées par les gens du voyage, compte tenu de leur mode de vie. Toutefois, il n'existe aucune statistique ciblant explicitement cette catégorie de population et qui permettrait de dégager des constats incontestables.

L'état de santé des gens du voyage est ainsi jugé inférieur à celui de l'ensemble de la population française, d'après des observateurs du secteur médical. Cela s'explique, certes, en partie par leur mode de vie, mais aussi par une plus grande difficulté d'accès à la couverture maladie universelle (CMU) et une difficulté à être pris en compte par les dispositifs de prévention (méfiance vis-à-vis de la vaccination...). M. Patrick Laporte, chargé d'une mission sur les aires d'accueil des gens du voyage, a rapporté avoir entendu, au cours d'un déplacement en Ille-et-Vilaine, que l'espérance de vie des gens du voyage dans ce département était estimée inférieure d'environ 25 ans par rapport au reste de la population.

Les gens du voyage ont accès aux prestations sociales dans les conditions de droit commun. Pratiquement, l'exercice de ces droits, l'accès au revenu de solidarité active (RSA) par exemple, est souvent assuré par des associations spécialisées dans l'accompagnement social de ce public. En effet, l'inscription à la caisse d'allocations familiales, qui gère les minima sociaux, est conditionnée à l'existence d'une domiciliation. Pour M. Fabrice Heyriès, directeur général de la cohésion sociale, cette question ne pose plus problème depuis l'entrée en vigueur de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Celle-ci permet aux personnes sans domicile fixe d'accéder aux prestations sociales également par le biais d'une domiciliation dans n'importe quel centre communal d'action sociale (CCAS). Avant cette date, l'administration considérait que l'obligation de rattachement à une commune, prévue par la loi du 3 janvier 1969, empêchait les gens du voyage d'être domiciliés auprès d'une association, rendant très difficile l'accès aux prestations sociales.

Un nouveau progrès dans la voie de l'accès aux droits sociaux par les gens du voyage dans les conditions du droit commun est intervenu avec la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable. Cette loi fait entrer dans le droit commun de l'aide sociale le droit d'élire domicile pour accéder à l'ensemble des prestations sociales. Pour M. Emmanuel Aubin <sup>(1)</sup>, « *il faut se féliciter de ce changement de l'état du droit car il fait sortir la procédure de la domiciliation de dispositifs prévus par des textes épars qui étaient parfois contradictoires et ne facilitaient pas, loin s'en faut, les démarches des administrés concernés* ».

Au-delà de l'accès formel aux droits sociaux, l'insertion sociale des gens du voyage passe par une meilleure prise en compte de leur situation par les travailleurs sociaux. Incrire les gens du voyage dans les procédures de droit

---

(1) in La commune et les gens du voyage, Berger-Levrault, 2008, 3<sup>e</sup> édition.

commun ne doit pas avoir pour conséquence de les exclure de fait des dispositifs d'insertion. En effet, il s'agit d'un public qui est soit mobile, soit en voie de sédentarisation, mais en dehors des dispositifs traditionnels (logement social...). Une prise en compte spécifique des difficultés sociales des gens du voyage doit donc être proposée par les conseils généraux. L'enquête menée par l'Assemblée des départements de France, pour la mission d'information, montre que les modalités d'accompagnement social des gens du voyage font l'objet le plus souvent d'un chapitre clairement identifié ou d'une charte annexée au schéma départemental d'accueil. Très souvent néanmoins, la question sociale est abordée, en privilégiant l'accès au droit commun. Certains départements, comme la Sarthe ou le Puy-de-Dôme, ont mis en place des équipes de travailleurs sociaux ou médico-sociaux dédiés aux gens du voyage.

Plus globalement, il est nécessaire que les conseils généraux, co-auteurs des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, et autorité décentralisée chargée de l'aide et de l'action sociales, s'investissent pleinement dans la politique sociale en faveur des gens du voyage. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juillet 2000 prévoit que les schémas départementaux sont élaborés à la suite d'un diagnostic tenant notamment compte « *des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques* ». Il est nécessaire d'aller beaucoup plus loin et de prévoir systématiquement un véritable volet sur l'accès aux droits sociaux dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

## **2. La scolarisation**

La mission d'information s'est intéressée particulièrement à la question de l'accès des gens du voyage à la scolarisation, bien que ce sujet ne soit pas abordé par la loi « Besson ». En effet, il a semblé que l'accès effectif des enfants des gens du voyage à l'instruction était essentiel. Le mode de vie nomade doit, en effet, être un choix réfléchi et non une simple tradition familiale. Il est donc souhaitable que les enfants des gens du voyage disposent du bagage scolaire suffisant, pour être en mesure de choisir de demeurer ou non dans le monde du voyage. Dans les sociétés modernes, l'acquisition d'un bagage scolaire minimum est d'ailleurs une nécessité pour tous, y compris pour ceux qui choisiront le mode de vie itinérant. Compte tenu de la complexité croissante de nos sociétés, il est devenu très difficile de mener une activité économique sans une maîtrise de la lecture, de l'écriture, du calcul et des nouvelles technologies.

D'après Mme Élisabeth Clanet dit Lamanit, chargée de mission pour la formation des gens du voyage au Centre national d'enseignement à distance (CNED), environ 70 % des gens du voyage fréquentent l'école primaire : parmi eux les enfants de « voyageurs » ne suivraient généralement pas plus de 30 % de l'année scolaire. Ce problème s'ajoute à celui d'une discontinuité pédagogique préjudiciable. Quant aux enfants des populations « exclues du voyage », qui résident souvent dans les aires permanentes, leur présence ne dépasserait pas 70 % du temps scolaire et les méthodes pédagogiques utilisées seraient inefficaces. Au



total, alors que beaucoup arrêteront leur parcours scolaire à la fin de l'école primaire, le taux d'illettrisme à la sortie de celle-ci est particulièrement élevé chez les gens du voyage.

S'agissant des enfants de voyageurs, il serait préférable que ces élèves soient inscrits au Centre national d'enseignement à distance (CNED) pour bénéficier d'une continuité pédagogique (même méthode, mêmes manuels). Or, seulement 500 enfants du voyage sont inscrits au CNED en école primaire car cette inscription leur interdit de fréquenter les établissements scolaires, ce qui n'est pas non plus souhaitable. La mission d'information juge donc indispensable de permettre une double inscription CNED/école élémentaire.

Au collège, la situation est encore plus préoccupante, puisque seulement environ 20 % des enfants issus de la communauté des gens du voyage suivent la scolarité du collège : une moitié de ces enfants fréquentent le CNED <sup>(1)</sup>, et l'autre moitié des établissements scolaires.

Mme Clanet dit Lamanit reconnaît elle-même que l'enseignement à distance, tel qu'il est dispensé au CNED, rend extrêmement difficile l'accès effectif au droit à l'instruction de ces enfants : la plupart des parents de ces élèves sont en situation d'illettrisme et sont donc dans l'impossibilité d'accompagner leurs enfants dans leur travail scolaire. Ces jeunes se retrouvent seuls et complètement dépassés devant leur matériel pédagogique.

Un accompagnement, au sein d'une structure scolaire et par des personnes qualifiées, est indispensable à l'intégration de ces jeunes au collège. L'accomplissement de cette nécessité se heurtait à l'impossibilité de la double inscription CNED/établissement scolaire, comme c'est toujours le cas à l'école primaire. Cependant, à partir de 2005-2006, cet obstacle a été levé par la signature de conventions entre le CNED, l'inspection académique et 75 collèges aujourd'hui, permettant l'accueil des élèves inscrits au CNED au sein de ces collèges. Ils y reçoivent un enseignement complémentaire de celui dispensé par cet organisme, permettant notamment une remise à niveau des bases de l'école élémentaire. À terme, l'objectif du CNED est d'ouvrir un tel accueil personnalisé dans 250 collèges.

Il est intéressant de noter que la sous-scolarisation des gens du voyage au collège ne concerne pas seulement les enfants de familles réellement itinérantes, mais également ceux de familles semi sédentarisées, principalement pour des raisons culturelles : la fréquentation du collège apparaît souvent comme menaçante pour la cohésion familiale. Dès lors, beaucoup de gens du voyage en voie de sédentarisation, qui pourraient inscrire leurs enfants dans un collège, privilégient donc l'enseignement à distance, lequel n'est pourtant pas parfaitement adapté à la situation des familles sédentarisées. Une telle inscription requiert une dérogation délivrée par l'inspecteur d'académie. Or, il semble que cette dérogation

---

(1) Ce qui représente 6500 enfants inscrits, soit 50 % des effectifs du CNED. Parmi eux, 4050 suivent des cours de remise à niveau reprenant les bases de l'école primaire et utilisant des supports pédagogiques adaptés.

soit très souvent accordée à des enfants issues de familles traditionnellement du voyage, mais sédentarisées, notamment sur présentation d'un titre de circulation.

Compte tenu de la scolarisation très insuffisante des enfants soumis à l'obligation scolaire, une amélioration de la situation dans ce domaine est essentielle, notamment afin de réduire la proportion qui reste importante de personnes illettrées. Au-delà de l'âge de 16 ans, la scolarisation est marginale : environ une centaine d'étudiants sont inscrits au CNED, principalement en CAP ou BEP.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b><u>Proposition n° 15</u> : Renforcer dans les schémas départementaux les dispositions concernant l'accès aux droits sociaux et améliorer la scolarisation des enfants, en particulier des jeunes filles, en liaison avec le Centre national d'enseignement à distance (CNED).</b></p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du mardi 9 mars 2011, la Commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information présenté par M. Didier Quentin, rapporteur.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous allons examiner le rapport de la mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, présidée par M. Didier Quentin, qui en est également le rapporteur, MM. Charles de La Verpillière et Dominique Raimbourg étant membres de cette mission.

**M. Didier Quentin, rapporteur.** Mes chers collègues, je vous présente aujourd'hui le rapport de la mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil des gens du voyage qui a été adopté hier à l'unanimité de ses membres. Vous vous souvenez que ce rapport marque l'aboutissement du travail à bien des égards constructif et pragmatique que Charles de la Verpillière, Dominique Raimbourg et moi-même avons entrepris voici plusieurs mois déjà sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Nous sommes là face à une question qui se pose de manière récurrente, notamment chaque été, à l'ensemble des élus.

L'élaboration du rapport nous a conduit à entendre, au fil de quelques vingt-cinq auditions et d'un déplacement dans l'Ain, de nombreux fonctionnaires, acteurs de la société civile, élus locaux et évidemment associations représentant les gens du voyage. J'insiste ici sur le nombre des personnes auditionnées parce que de mon point de vue, la diversité de leur profil constitue la manifestation la plus évidente de l'une de nos volontés constantes : se garder de tout *a priori* et appréhender les questions que peuvent poser l'accueil et l'habitat des gens du voyage dans une perspective plus vaste.

Dans cette optique, nous n'avons pas souhaité borné le champ de nos investigations à la seule évaluation de la loi du 5 juillet 2000, dite loi « Besson ». Nous avons choisi de traiter également des questions pratiques de maintien de l'ordre ainsi du problème plus général des modalités de l'insertion des gens du voyage dans la société française.

Au terme de cette longue réflexion – une réflexion de plus d'une année – quelques constats s'imposent.

S'agissant de l'application de la loi du 5 juillet 2000, le premier constat est que la réalisation des objectifs de création et d'aménagement d'aires permanentes d'accueil accuse un certain retard : même si les 96 départements métropolitains ont adopté les schémas départementaux prévus par la loi, à la fin de l'année 2009 seuls 48 % des prescriptions des schémas avaient été réalisées. Il faut dire que ces créations et aménagements représentent un investissement coûteux et qu'il existe

des obstacles objectifs, chacun d'entre vous le sait. Je pense ici à la disponibilité foncière, aux contraintes naturelles qui limitent la possibilité d'implantation d'aires permanentes (telles que le relief, la nature du terrain et à la nécessité de protéger des paysages), à la durée souvent longue des procédures d'urbanisme – puisque il faut souvent réviser le plan local d'urbanisme – et, enfin, le coût réel des aires de stationnement, souvent sous-évalué dans le calcul des subventions de l'État.

Suivant un deuxième constat, les aires d'accueil ne répondent plus nécessairement aux besoins de la population des gens du voyage. Celle-ci connaît des évolutions profondes mais contradictoires entre une tendance assez largement répandue à la semi-sédentarisation et la persistance d'une tradition d'itinérance.

Ce dernier trait – cette évolution sociologique – nous amène d'ailleurs à formuler un troisième constat : celui de l'émergence de deux problématiques nouvelles que constituent celles des « grands passages » mais également de l'aménagement de terrains familiaux. En raison de leur nouveauté, ces deux problématiques ne pouvaient sans doute pas être prises en compte dans le cadre de la loi de 2000 et il convient d'y apporter des réponses appropriées.

Au terme de cette année d'audition et de réflexion, nous avons acquis la conviction que, par-delà une véritable montée en puissance des investissements des collectivités locales, les pouvoirs publics et l'État en particulier doivent redéfinir une véritable politique d'accueil des gens du voyage, une politique qui, quoi qu'il en soit, ne saurait se limiter à la multiplication des équipements et places de stationnement.

Dans ce but, la mission a retenu trois orientations déclinées en quinze propositions que je vous résume ici rapidement.

La première orientation porte sur l'achèvement des plans de création et d'aménagement des aires permanentes d'accueil et la promotion d'un habitat adapté. A cet effet, la mission préconise notamment :

- premièrement, de rendre plus aisée et systématique l'utilisation par les préfets de leur pouvoir de substitution en cas de non respect des obligations fixées par la loi et des engagements pris dans le cadre des schémas départementaux ;

- deuxièmement, de maintenir le dispositif de subventionnement par l'État des aires d'accueil prévues par les schémas départementaux ;

- troisièmement, de prendre en compte les emplacements dans les aires d'accueil au titre des obligations en matière de logement social ;

- quatrièmement, de prévoir explicitement dans la loi que les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu doivent prendre en compte les besoins des gens du voyage ;

– enfin d’inscrire les objectifs de création des terrains familiaux dans les schémas départementaux afin de mieux répartir les obligations d’accueil et d’habitat des gens du voyage.

La deuxième orientation vise à mieux organiser les « grands passages » en responsabilisant les acteurs concernés. Ceci suppose aux yeux de la mission :

– d’abord, le transfert à l’État de la compétence pour désigner les terrains des « grands passages », maîtriser le foncier, procéder aux aménagements, prévoir et organiser l’occupation des terrains ;

– ensuite, renoncer à imposer des terrains permanents pour les « grands passages » et alléger les normes d’aménagement de ces terrains.

La troisième et dernière orientation de la mission dépasse, quant à elle, en partie le strict cadre de la loi du 5 juillet 2000 pour les raisons que j’ai exposées précédemment. Elle touche en effet à un principe essentiel autour duquel les membres de la mission ont pu se retrouver. Je veux parler de l’équilibre entre une reconnaissance des droits et le nécessaire rappel des devoirs. Sous réserve des nécessités du maintien de l’ordre qui sont essentielles, on ne saurait dénier aux gens du voyage des libertés et droits reconnus sur le territoire de la République.

Aussi, la mission propose-t-elle d’abord – et j’insiste sur ce point – le remplacement des titres de circulation par une « carte de résident itinérant », étant entendu que la possession de ce titre serait facultative et conditionnerait avant tout l’accès aux aires permanentes d’accueil. Il s’agit là de l’aboutissement de nos réflexions dont j’avais rappelé la nécessité de respecter les conclusions lors du débat que nous avons eu dans l’hémicycle à ce sujet le 26 janvier dernier. A l’occasion de l’examen de la proposition de loi déposée par notre collègue Dominique Raimbourg, j’avais en effet insisté sur la nécessité d’attendre que notre mission rende ses conclusions.

Ensuite, il est proposé la réduction de la durée de résidence dans une même commune nécessaire à l’inscription sur les listes électorales de trois années à six mois, à l’instar des règles applicables aux sans domicile fixe, car on ne voit pas pourquoi des règles différentes en la matière s’appliqueraient aux gens du voyage.

Enfin, la mission propose le renforcement dans les schémas départementaux des dispositions concernant l’accès aux droits sociaux et l’amélioration de la scolarisation des enfants, en particulier des jeunes filles – qui détiennent les clés du progrès comme en bien d’autres domaines.

Mais l’on ne saurait davantage admettre qu’en raison des particularités de leur mode de vie, certains de nos concitoyens s’exonèrent du respect des obligations et des principes qui permettent la vie en société. Je le répète : les gens du voyage ont certes des droits mais également des devoirs. Dans cet esprit, la mission entend :

— d'abord, rendre possible l'évacuation forcée des terrains occupés illégalement à la demande des maires qui ont respecté leurs obligations en matière d'aménagement d'aires permanentes d'accueil ; nous constatons tous en effet que les élus locaux sont trop souvent désarmés face à ces problèmes ;

— ensuite réglementer les « grands passages » en exigeant que les groupes de gens du voyage qui y participent déclarent à l'avance leur passage et désignent un responsable pour la sécurité. Là encore, nous manquons souvent de moyens pour faire face aux problèmes posés par les « grands passages ». Ceci est d'autant plus vrai que dans les groupes concernés, il n'y a souvent plus de patriarce qui puisse comme autrefois exercer une autorité.

Pour ceux qui ne respectent pas la loi, il faut faire preuve d'une grande fermeté ; comme l'indique le titre que la mission a choisi pour son rapport, le respect des droits et des devoirs est la condition nécessaire pour rétablir un climat de confiance dont nous manquons aujourd'hui sur le sujet.

Mes chers collègues, je crois que ces mesures sont véritablement des mesures de bon sens, des mesures qui, non seulement, contribueront à une meilleure application de la loi mais permettront également de poursuivre, sans angélisme ou diabolisation mais avec un sens aigu des réalités, la longue tradition de tolérance dont notre pays s'honore vis-à-vis des gens du voyage.

C'est pourquoi avec Charles de la Verpillière et Dominique Raimbourg, je vous demande d'autoriser la publication du rapport que je viens de vous présenter.

Je vous en remercie par avance.

**M. Dominique Raimbourg.** Beaucoup a été dit par le rapporteur. Pour ma part, je souhaiterais insister sur le caractère équilibré du résultat des travaux de notre mission d'information.

Ce rapport est tout d'abord équilibré car il fait entrer les gens du voyage dans un dispositif de droit commun, en proposant de faciliter l'accès au droit de vote, de leur attribuer plus aisément la carte nationale d'identité, de supprimer les titres de circulation dont les membres des forces de l'ordre reconnaissent eux-mêmes l'inutilité et enfin d'assimiler les aires d'accueil aux logements sociaux pris en compte au titre des contingents prévus par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Ce rapport est également équilibré en ce qu'il préconise une relance des aires d'accueil, avec une demande de relance de la politique de subvention et une substitution de l'autorité préfectorale en cas de défaillance des communes. De même, une attention tout particulière est portée au renforcement des droits sociaux des gens du voyage et à la scolarisation de leurs enfants.

Ce rapport propose enfin un nouvel équilibre entre les instances publiques, grâce au renvoi de la gestion des « grands passages » à l'État et au recours possi-

ble à la force publique, à la demande des maires des communes qui respectent leurs obligations d'accueil, pour l'évacuation des terrains indûment occupés.

Pour toutes ces raisons, le travail auquel notre mission d'information a abouti me paraît satisfaisant. Reste à mettre en œuvre les propositions qu'il contient.

**M. Michel Hunault.** À la lecture du travail de la mission d'information, certains chiffres sont édifiants. Pour ce qui concerne la scolarisation des enfants des gens du voyage notamment, l'on apprend que si 70 % des filles vont à l'école, seulement 30 % poursuivent un cursus annuel complet. De ce fait, ne pensez-vous pas qu'il serait opportun de conditionner plus étroitement la mise en œuvre des droits sociaux à la scolarisation effective des mineurs ?

**M. Guy Geoffroy.** Je m'associe aux remarques saluant la qualité et l'équilibre du travail de cette mission d'information et de son rapporteur. Ce rapport dresse un constat convergeant avec mes observations d'élus de terrain appliquant scrupuleusement depuis vingt ans la législation en vigueur sur ce sujet et j'adhère à 98 % aux analyses et propositions formulées.

S'agissant des aires de « grand passage » cependant, mon expérience personnelle m'incline à penser que la mobilité des terrains, parfois avancée comme un moyen de résoudre certaines difficultés d'accueil, serait une « fausse bonne idée ».

En effet, même lorsqu'ils respectent leurs obligations d'accueil, les élus locaux sont souvent confrontés à une sorte de jeu du chat et de la souris de la part de certains groupes de gens du voyage. Il est plus facile de convaincre les groupes quand on est en mesure de leur présenter à l'avance un terrain affecté aux « grands passages », le dialogue entre la municipalité et ces communautés se révélant alors fructueux. Lorsque les agglomérations disposent de plusieurs aires d'accueil, dont les vocations sont différentes, il est quasiment sûr que les communautés de gens du voyage réclament à leur arrivée de visiter chaque aire d'accueil et se livrent à des négociations dilatoires pour choisir leur emplacement.

En conséquence, s'il ne faut pas exclure totalement l'hypothèse de la mobilité des terrains, il ne faut pas non plus envisager de la généraliser. Dans mon agglomération, deux communes ont accepté d'augmenter les places de leurs aires d'accueil ordinaires, en échange du consentement d'une troisième à mettre à disposition un terrain de son ressort pour les « grands passages » sans qu'il y ait eu besoin de grands aménagements. C'est d'ailleurs l'esprit du rapport que d'éviter des solutions coûteuses. L'idée est donc de s'adapter aux réalités locales en refusant tout ce qui pourrait s'apparenter à des manœuvres dilatoires.

**M. Jacques Lamblin.** Étant moi-même fortement impliqué sur ce sujet pour le compte du groupe politique auquel j'appartiens, je pense être bien placé pour juger très positivement ce rapport d'information.

En effet, le transfert de compétences aux établissements publics de coopération intercommunale élargit le champ des possibilités foncières. De même, l'harmonisation des tarifs entre les différentes aires d'accueil constitue une idée intéressante, le schéma interdépartemental semblant représenter le bon échelon pour procéder à cette harmonisation. Par ailleurs, l'organisation des « grands passages » sous l'égide de l'État s'avère également pertinent. Enfin, les propositions formulées au sujet d'une meilleure reconnaissance des droits et des devoirs des intéressés sont pleines de sagesse.

Il me semble néanmoins important de mettre en exergue ce qui constitue, à mes yeux, une évolution essentielle et le véritable nœud des problèmes, à savoir la transformation du mode de vie des gens du voyage vers une plus grande sédentarisation. Cela peut d'ailleurs paraître paradoxal, à l'heure où les pouvoirs publics veillent à mieux prendre en compte les spécificités de la vie itinérante.

Je crois qu'il nous faut tirer les leçons de ce constat en nous évertuant, plutôt qu'à séquencer les étapes de cette évolution, à accompagner les gens du voyage sur la voie de la normalisation et de l'assimilation. Enfermer les gens du voyage dans des règles spécifiques ne constitue-t-il pas un combat d'arrière-garde ? Il me semble que la collectivité nationale devrait davantage porter son effort sur l'aide aux personnes que financer des structures d'accueil, ce qui permettrait de résoudre de nombreux problèmes, notamment sociaux.

**M. Yves Nicolin.** J'aimerais savoir quelles seront les traductions législatives de ce rapport et leur échéancier éventuel. Quant à la proposition de rendre possible l'évacuation forcée rapide des gens du voyage pour les maires des communes qui respectent leurs obligations d'accueil, le rapport insiste beaucoup sur les difficultés de la mettre en œuvre. S'agit-il donc d'une simple évocation de ce qui vous apparaît souhaitable en dépit de difficultés pratiques ou d'une proposition concrètement applicable ?

**M. Christian Vanneste.** Je souhaiterais aborder trois questions qui, à mon avis, auraient dû figurer dans le rapport.

J'ai le souvenir du vote d'un texte, lorsque Nicolas Sarkozy était ministre de l'Intérieur, s'appuyant sur la loi Besson pour permettre les expulsions immédiates d'occupants illégaux de terrains privés lorsque les communes avaient respecté leurs obligations et je suis donc surpris de la recommandation du rapport en ce sens, qui semble signifier que cette disposition n'a finalement pas été appliquée par le passé.

Pour ce qui concerne les droits et devoirs des gens du voyage, il me semble que cette question ne peut faire abstraction de la situation socio-économique des intéressés. Dispose-t-on d'études précises sur ce sujet, et notamment sur leur taux d'emploi ainsi que leur insertion dans l'économie française ?



Enfin, les problèmes qui ont éclaté l'été dernier à Saint-Aignan, dans le Loir-et-Cher, posent la question d'une relation éventuelle entre nomadisme et délinquance organisée. Résoudre ces problèmes suppose de mieux identifier et appréhender une telle relation.

**M. Étienne Blanc.** Ce rapport contient une foule de renseignements et d'indications utiles, ce qui me conduit à m'associer aux félicitations déjà adressées aux membres de la mission d'information.

Je souhaiterais néanmoins approfondir l'épineux et lancinant problème de la dégradation des aires de passage. Comment les surveiller et garantir le recouvrement des dommages, ce qui pose la question du cautionnement ? Il y a un flou juridique. Quel est, par exemple, le montant de la caution, Elle doit être proportionnée à l'usage. Sur ce sujet, on n'est pas allé au fond des choses.

J'observe également que certaines communautés nourrissent les unes à l'égard des autres de profondes incompatibilités, qui rendent leur coexistence sur des aires de « grands passages » assez difficile. Le rapport ne propose à cet égard qu'une réponse indirecte, à travers la désignation de représentants responsables pour chaque groupe de gens du voyage, ce qui peut faciliter le dialogue.

Enfin, s'agissant des stationnements illégaux, si les arrêtés préfectoraux d'évacuation et les décisions des présidents de tribunaux de grande instance en référé constituent indéniablement la voie la plus définitive d'y remédier, il me semble que les maires disposant de polices municipales ne sont pas non plus démunis dès lors que les contraventions de stationnement à l'encontre des véhicules des gens du voyage peuvent représenter un moyen de pression et de dissuasion. D'ailleurs, de ce point de vue, le fait de ne pas avoir acquitté le paiement de telles contraventions constitue une vraie contrainte pour le propriétaire de véhicule au moment où il souhaite le revendre. Ce moyen d'action ne doit donc pas être négligé.

**Mme Maryse Joissains-Masini.** Les questions évoquées ce matin sont bien connues des maires. Je crains que, malgré ce rapport, tout ne soit pas encore réglé, la question des dégradations notamment demeurant préoccupante.

Dans ma commune, nous avons construit des aires permettant la coexistence de plusieurs communautés de gens du voyage grâce à un système de partage de territoire au sein de ces aires. Nous constatons tout de même des dérivations de lignes électriques ou des dégradations de bornes à eau. EDF accepte d'ouvrir des lignes alors que toutes les conditions ne sont pas respectées ce qui peut poser le problème de la responsabilité du maire en cas d'incident. Dans ma commune, les enfants des gens du voyage sont scolarisés et les aires d'accueil sont conformes à la réglementation mais du côté des devoirs des gens du voyage, un certain flou demeure. La justice accorde souvent des délais pour l'évacuation des terrains occupés illégalement ce que la population avoisinante ne comprend pas.

Ainsi des gens du voyage s'étaient installés à côté d'une aire d'accueil mais la justice a considéré que cela n'était pas très grave. Il convient de prévoir un encadrement plus drastique des devoirs des gens du voyage.

**M. Jean-Louis Touraine.** Je me félicite également des avancées proposées par le rapport qui contient des progrès en termes de droits et des précisions en termes de devoirs. Deux bonnes propositions reprennent celles d'une proposition de loi que j'avais cosignée et qui n'avait pas été adoptée par notre Assemblée en janvier dernier. La proposition n° 13 tend à supprimer la condition de résidence de trois ans pour accéder à l'inscription sur les listes électorales. La proposition n° 14 vise à supprimer les titres de circulation et à instaurer une « carte de résident itinérant ». Je souligne qu'il faut veiller à ce qu'aucune mention spécifique n'apparaisse sur les cartes nationales d'identité, afin que toute discrimination disparaisse. Enfin, je m'associe à la question posée sur les suites à donner aux propositions de ce rapport car je rappelle qu'un recours peut, à tout moment, être formé contre les dispositions discriminatoires en vigueur pour ce qui concerne les titres de circulation.

**M. Didier Quentin, rapporteur.** Mes collègues membres de la mission d'information et moi-même sommes conscients de ne pas avoir répondu à toutes les questions et à tous les problèmes auxquels les élus peuvent être confrontés, en particulier ceux liés aux « grands passages ». Je vais m'efforcer de répondre à l'ensemble des questions posées par nos collègues.

S'agissant de la suggestion de M. Michel Hunault concernant le problème de la faible assiduité scolaire des enfants des gens du voyage, je crois que l'on peut effectivement envisager d'établir un lien par exemple entre le montant des allocations familiales versées et le degré de scolarisation de ces enfants et, en particulier, des filles. Il importe également de coopérer davantage avec le Centre national d'enseignement à distance (CNED) mais je retiens la proposition de notre collègue.

Concernant le caractère non permanent des terrains susceptibles d'accueillir les « grands passages », je comprends les observations que M. Guy Geoffroy tire de son expérience de terrain, cette proposition pouvant apparaître comme une « fausse bonne idée ». L'accueil des « grands passages » est cependant un véritable problème. De mon point de vue, nous pourrions utiliser un certain nombre de terrains domaniaux de l'État comme par exemple, des terrains militaires désaffectés. La mission a également évoqué les terrains en jachère mais cette solution suppose d'apporter des assouplissements aux règles en vigueur au sein de l'Union européenne, puisque ces terrains ne doivent pas avoir d'autre destination. Toutefois, chacun d'entre nous est conscient qu'à certaines périodes de l'année, en particulier pendant la saison estivale, les gens du voyage s'installent plus volontiers aux abords des littoraux et des zones touristiques et ne s'établissent pas sur des terrains militaires. Pour revenir aux interrogations de notre collègue, je tiens à souligner que la proposition sur l'utilisation de terrains non permanents

n'est pas catégorique. C'est une possibilité que la mission avance et on peut poursuivre la réflexion.

Je répondrai aux suggestions de M. Jacques Lamblin, qui connaît bien la question des « grands passages » en sa qualité de maire, que tout ce qui peut contribuer à la sédentarisation des gens du voyage va dans le bon sens. Ce que l'on constate, c'est, d'une part, une tendance à la sédentarisation pendant toute une partie de l'année notamment pour permettre la scolarisation des enfants et, d'autre part, la conservation d'une tradition d'itinérance, notamment pendant les mois d'été. Par ailleurs, la sédentarisation est favorisée dans la mesure où l'on n'enferme pas les gens du voyage dans un statut de population d'itinérants. C'est pourquoi nous leur accordons des droits et que nous avons estimé nécessaire de supprimer les titres de circulation. Ces titres pouvaient revêtir un caractère discriminatoire, mais on doit aussi noter qu'ils remplaçaient le carnet anthropométrique prévu dans une loi de 1912 et qui représentait une disposition autrement plus choquante. La « carte de résident itinérant » qui remplacera ces titres a un caractère facultatif et doit avant tout permettre l'exercice des droits. De même, la création de terrains familiaux peut favoriser la sédentarisation complète. Elle constitue une phase de transition puisqu'elle peut permettre l'installation de gens du voyage dans des conditions acceptables. Vous en avez sans doute fait l'expérience en tant qu'élus. Il arrive souvent que des gens du voyage occupent un terrain avec de nombreuses caravanes, ce qui peut être source de problème pour la commune. Avec l'aménagement des terrains familiaux, les gens du voyage continueront à vivre en caravanes mais sur des terrains spécifiques et auront accès à des équipements collectifs comme des sanitaires, des cuisines, etc.

Quoi qu'il en soit, je remercie notre collègue Yves Nicolin pour ses propositions qui doivent être prises en considération dans le débat. Nous ferons tout pour que l'ensemble des recommandations retenues par la mission soit mis en œuvre. Nous avons ainsi transmis nos propositions au sénateur Pierre Hérisson qui suit ces problèmes au Sénat et auquel le Gouvernement a confié une nouvelle mission censée aboutir au mois d'avril 2011. Nous sommes donc amenés à travailler en collaboration avec lui. Dans cette perspective, je tiens ici à dire notre souhait que la Commission nationale consultative des gens du voyage que préside le sénateur Hérisson soit réactivée. Cette instance peut en effet œuvrer à la responsabilisation des gens du voyage parce qu'elle comprend en son sein les associations les représentant.

Pour répondre à la question de notre collègue Christian Vanneste sur l'évacuation forcée des terrains occupés illégalement, je veux souligner que la mission a entendu lever un verrou juridique en précisant les obligations des collectivités et en les recentrant sur les aires permanentes d'accueil et non plus en tenant compte des terrains de « grand passage » qui ont été ou non aménagés.

Je partage volontiers les remarques de Mme Maryse Joissains-Masini. Les dégradations, comme par exemple, les branchements sauvages sur les réseaux électriques, qui accompagnent parfois les « grands passages » sont sources de

tension. Elles nourrissent l'hostilité et les réactions négatives que peuvent éprouver les populations vers des gens du voyage qui – il faut le reconnaître –, pour certains d'entre eux, ne se comportent pas toujours correctement. Or, je dirais, si vous me passez l'expression, que l'on ne peut vouloir être des Français à part entière et entièrement à part suivant les circonstances.

Concernant le problème de la réparation de ces dégradations éventuelles et de la possibilité d'un cautionnement, les associations que nous avons rencontrées, pour les plus responsables d'entre elles, sont d'accord pour faire des constats et que des cautions soient versées.

En réalité, chacun mesure que la question fondamentale est la responsabilisation des gens du voyage et la meilleure organisation des « grands passages ».

Sur la question posée par M. Christian Vanneste au sujet de la délinquance, je tiens à rappeler que le suivi de cette délinquance est difficile puisque la loi n'autorise pas la tenue de telles statistiques – ce qui d'ailleurs ne permet pas la conduite de politiques de discrimination positive ou plus justement d'*affirmative action*. Néanmoins, il existe un office central de lutte contre la délinquance itinérante qui suit ces faits et dont nous avons entendu les responsables. On pourrait sans doute développer des informations plus précises sur le montant des ressources perçues par les gens du voyage car leur niveau conditionne le bénéfice des prestations sociales et la fiscalité supportée. C'est d'ailleurs un autre sujet de tension puisque certains gens du voyage tirent des ressources d'activités parfaitement reconnues et traditionnelles comme par exemple, la participation aux vendanges ou à la récolte des fruits et légumes mais participent aussi au phénomène du travail clandestin.

La déclaration préalable des « grands passages » est, à mes yeux, une mesure essentielle qui doit contribuer à la responsabilisation des gens du voyage. De ce point de vue, il faut établir une meilleure collaboration entre les pouvoirs publics et les associations de gens du voyage qui, par leur diversité notamment au plan confessionnel, n'entretiennent pas nécessairement de bonnes relations.

J'insiste sur le fait que nous avons conscience des difficultés des maires. Pour y répondre, il faut sans doute davantage de moyens, une plus grande réactivité des préfets et des sous-préfets, une meilleure répression des stationnements illégaux. Je le répète : notre rapport ne prétend pas être exhaustif et nous avons cherché à parvenir à un équilibre.

Je tiens à conclure mon propos sur la question de la dénomination de « gens du voyage ». C'est un terme administratif qui a été adopté voici quelques décennies en remplacement d'appellations au caractère plus péjoratif. Je note qu'elle semble avoir abouti à l'effet inverse. Il faut sans doute remédier à cela mais aussi prendre conscience que le terme « gens du voyage » recouvre des populations très diverses et hétérogènes qui se distinguent des *Roms*. Les gens du

voyage dont il a été question dans ce rapport sont des citoyens français pour la plupart. C'est à ce titre qu'ils ont des droits mais aussi des devoirs. Nous avons cherché un équilibre et une certaine mesure dans ce rapport : *in medio stat virtus*.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je remercie monsieur le rapporteur pour ces travaux. Je propose maintenant à la commission d'autoriser la publication du rapport.

*Conformément à l'article 145 du Règlement, la Commission autorise à l'unanimité le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.*



## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

### I. – ACHEVER LA MISE EN ŒUVRE DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX ET ACCOMPAGNER LA SÉDENTARISATION

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

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

**Proposition n° 3 :** Rétablir le subventionnement par l'État des aires permanentes d'accueil prévues par les schémas départementaux ;

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

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

*Proposition n° 6 : voir le III ci-après ;*

**Proposition n° 7 :** Prévoir explicitement dans le code de l'urbanisme que les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu doivent prendre en compte les besoins des gens du voyage ;

**Proposition n° 8 :** Autoriser les communes à délimiter dans leur plan local d'urbanisme, des zones, même non constructibles, pour l'aménagement de terrains familiaux aux conditions fixées par le règlement d'urbanisme ;

**Proposition n° 9 :** Inscrire les objectifs de création des terrains familiaux dans les schémas départementaux afin de mieux répartir les obligations d'accueil et d'habitat des gens du voyage ;

## **II. – ORGANISER LES «GRANDS PASSAGES» SOUS LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT**

**Proposition n° 10 :** Transférer à l'État la compétence pour désigner les terrains de grand passage, maîtriser le foncier, procéder aux aménagements, prévoir et organiser l'occupation des terrains ;

**Proposition n° 11 :** Ouvrir la possibilité d'accueillir les grands passages sur des terrains non permanents et alléger les normes d'aménagement de ces terrains ;

**Proposition n° 12 :** Réglementer les grands passages en exigeant que les groupes les déclarent à l'avance et désignent un responsable ;

## **III. – MIEUX RECONNAÎTRE LES DROITS, RAPPELER LES DEVOIRS**

**Proposition n° 6 :** Rendre possible l'évacuation forcée et rapide à la demande des maires lorsque les communes ont respecté leurs obligations en matière d'aires permanentes d'accueil ;

**Proposition n° 13 :** Supprimer la condition de résidence de trois ans pour accéder au droit de vote et faciliter l'obtention de la carte nationale d'identité ;

**Proposition n° 14 :** Supprimer les titres de circulation ; instituer une « *carte de résident itinérant* » au caractère facultatif et conditionnant l'accès aux aires d'accueil et aux droits propres aux gens du voyage ;

**Proposition n° 15 :** Renforcer dans les schémas départementaux les dispositions concernant l'accès aux droits sociaux et améliorer la scolarisation des enfants, en particulier des jeunes filles, en liaison avec le Centre national d'enseignement à distance (CNED).



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION <sup>(1)</sup>**

— M. Louis BESSON, ancien ministre, président de la communauté d'agglomération Chambéry métropole

### **Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement**

- M. Étienne CRÉPON, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Mme Hélène DADOU, sous-directrice des politiques de l'habitat
- Mme Nathalie MULLIÉ, chef de la législation de l'urbanisme
- M. Patrick LAPORTE, inspecteur général de l'administration du développement durable

### **Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration**

- Général Richard LIZUREY, conseiller chargé de la sécurité auprès du ministre de l'intérieur
- M. Christophe MIRMAND, préfet, secrétaire général adjoint du ministère de l'Intérieur, directeur de la modernisation de l'administration territoriale (DMAT)
- M. Christophe SALIN, chef du bureau des polices administratives

### **Ministère des Solidarités et de la cohésion sociale**

- M. Fabrice HEYRIÈS, directeur général de la cohésion sociale
- Mme Anne JOUBERT, chef du bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire
- Mme Sabine FOURCADE, directrice générale par intérim de l'action sociale
- M. Philippe DIDIER-COURBIN, adjoint au directeur général, chef du service des politiques sociales et médico-sociales

### **Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité**

- M. Louis SCHWEITZER, président
- M. Fabien DECHAVANNE, chef du pôle biens et services (direction juridique)

---

(1) Les fonctions indiquées sont celles occupées à la date de l'audition.

**Commission nationale consultative des gens du voyage**

— M. Pierre HÉRISSON, sénateur, président

**Caisse nationale des Allocations familiales**

— M. Daniel BUCHET, responsable de la maîtrise des risques et de la lutte contre la fraude

**Centre national d'enseignement à distance**

— Mme Elisabeth CLANET dit LAMANIT, chargée de mission pour la formation des gens du voyage et publics itinérant

**Association des Maires de France**

- M. Pierre HÉRISSON, rapporteur du groupe de travail gens du voyage
- M. Alexandre TOUZET, chargé de mission aux relations avec le Parlement
- Mme Geneviève CERF, responsable du département gestion communale

**Assemblée des départements de France**

- Mme Patricia GUILHOT, vice-présidente du conseil général du Puy-de-Dôme
- Mme Anne-Marie BALADIER, directrice des affaires sociales du conseil général du Puy-de-Dôme
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement

**Société de gestion des Aires d'accueil-SG2A**

- M. Lilian ZANCHI, directeur général
- Mme Isabelle DUMORTIER, secrétaire générale
- M. Alain SITBON, président fondateur de SG2A - L'Hacienda

**Office central de lutte contre la délinquance itinérante**

— Colonel Stéphane OTTAVI, chef de l'office central

**Office central de lutte contre le travail illégal**

— Colonel Patrick KNITELL, chef de l'office central

**Fondation Abbé Pierre**

— M. Christophe ROBERT, directeur des études

**Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage-FNASAT**

— M. Laurent EL GHOZI, président

— M. Stéphane LEVEQUE, directeur

**Association nationale et internationale des Tziganes (ASNIT)**

— M. Désiré VERMEERCH, président

— M. Jacques DUPUIS, directeur

**Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC)**

— M. Christophe SAUVÉ, vice président

— M. Marc BÉZIAT, délégué général

— Melle Nelly DEBART, administratrice

**Association France Liberté Voyages**

— M. Fernand DELAGE, président

— M. Michel DETHIERE, vice-président

— M. Louis LEBAS, vice-président

**Déplacement dans l'Ain**

— Visite de l'aire permanente d'accueil de La Boisse (communauté de communes du canton de Montluel)

— Réunion de travail avec les maires et présidents de communautés de communes de l'Ain, à Balan



## ANNEXES

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Annexe 1 : Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage .....</b>                                                                                                                                                                                                              | <b>86</b>  |
| <b>Annexe 2 : Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 relative aux procédures d'expulsion prévues par la loi du 5 juillet 2000 .....</b>                                                                                                                                                                                    | <b>91</b>  |
| <b>Annexe 3 : Tableau récapitulatif des dispositions applicables aux différents modes de stationnement des gens du voyage.....</b>                                                                                                                                                                                            | <b>95</b>  |
| <b>Annexe 4 : Circulaire n° 2003-76/UHC/IUH1/26 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs .....</b>                                                                                                                   | <b>96</b>  |
| <b>Annexe 5 : Circulaire du ministère de l'Intérieur du 10 juillet 2007 relative à la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain .....</b>                                                                                                                                      | <b>105</b> |
| <b>Annexe 6 : Les aires d'accueil pour les gens du voyage / Pourcentage de réalisation fin 2009 par rapport aux obligations des schémas départementaux .....</b>                                                                                                                                                              | <b>111</b> |
| <b>Annexe 7 : Accueil des gens du voyage / Bilan fin 2009 (nombre d'aires et de places mises en service).....</b>                                                                                                                                                                                                             | <b>113</b> |
| <b>Annexe 8 : Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe .....</b>                                                                                                                                | <b>115</b> |
| <b>Annexe 9 : Décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre I<sup>er</sup> et de certaines dispositions du titre II de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe .....</b> | <b>119</b> |

## **ANNEXE 1**

### **Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage <sup>(1)</sup>**

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 31<sup>o</sup> de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« 31° Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

« 32° 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 1er, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans le délai fixé à l'article 2, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

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

#### **Article 5**

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

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

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

« II. - Une aide forfaitaire est versée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage. Elle est également versée aux personnes morales qui gèrent une aire en application d'une convention prévue au II de l'article 2 de la loi n° 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. - À 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. - À 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 :

1° Au 2° 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, » ;

2° 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 » ;

3° 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 :

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

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

3° 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 n° 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 1er ci-dessus.

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

## **Article 11**

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

## ANNEXE 2

### Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 relative aux procédures d'expulsion prévues par la loi du 5 juillet 2000



### Décision n° 2010-13 QPC du 09 juillet 2010

#### M. Orient O. et autre [Gens du voyage]

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 28 mai 2010 par le Conseil d'État (décision n° 337840 du 28 mai 2010), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par MM. Orient O. et Pui B. et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 modifiée relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ;

Vu la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 modifiée relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour MM. O. et B. par Me Henri Braun, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 16 juin 2010 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 17 juin 2010 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Braun pour MM. O. et B. et M. Thierry-Xavier Girardot, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 29 juin 2010 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 susvisée : « I. ° Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de



compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.

« Les mêmes dispositions sont applicables aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire prévu au III de l'article 2 jusqu'à la date d'expiration de ce délai ainsi qu'aux communes disposant d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le préfet, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément.

« L'agrément est délivré en fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de cet emplacement, dans des conditions définies par décret.

« L'agrément d'un emplacement provisoire n'exonère pas la commune des obligations qui lui incombent dans les délais prévus par l'article 2.

« II. ° En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

« La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

« La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain.

« Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II bis, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

« Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai qu'il fixe.

« Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent est puni de 3 750 euros d'amende.

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

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

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

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

« 3° 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 code de procédure civile » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 9-1 de la même loi du 5 juillet 2000 : « Dans les communes non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9, le préfet peut mettre en œuvre la procédure de mise en demeure et d'évacuation prévue au II du même article, à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain, en vue de mettre fin au stationnement non autorisé de résidences mobiles de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

« Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes mentionnées au IV de l'article 9. Les personnes objets de la décision de mise en demeure bénéficient des voies de recours mentionnées au II bis du même article » ;

3. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions seraient contraires au principe d'égalité et à la liberté d'aller et venir ;



. En ce qui concerne le principe d'égalité :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune » ; qu'aux termes de l'article 1er de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion... » ;

5. Considérant que l'article 6 de la Déclaration de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées du paragraphe I de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 et de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1969 susvisées que les dispositions contestées sont applicables aux « personnes dites gens du voyage... dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles » et « n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne » ; qu'elles sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire ; qu'ainsi la distinction qu'elles opèrent repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers ; qu'elles n'instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, elles ne sont pas contraires au principe d'égalité ;

. En ce qui concerne la liberté d'aller et venir :

7. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré ;

8. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

9. Considérant que l'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif ; que, compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés ;



10. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

DÉCIDE :

Article 1er.— Les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage sont conformes à la Constitution.

Article 2.— La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23 11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 8 juillet 2010, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Jacques BARROT, Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 9 juillet 2010.

Journal officiel du 10 juillet 2010, p. 12841 (@ 103)

## ANNEXE 3

**Tableau récapitulatif des dispositions applicables  
aux différents modes de stationnement des gens du voyage**

|                                                                         | Définition                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Autorisations requises                                                                                                                                                                 | Zonage urbanisme                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Camping / parc résidentiel de loisir                                    | En principe pour le loisir, mais le juge administratif a admis le stationnement de gens de voyage dans un camping comme pouvant permettre à une commune de satisfaire à ses obligations au titre des schémas. Le camping doit, cependant, être ouvert à l'année.                                                                                                                                                                                     | La création et l'agrandissement d'un terrain de camping requièrent un permis d'aménager s'il permet l'accueil de plus de 6 caravanes ou résidences mobiles ou de plus de 20 personnes. | Principalement dans les zones urbaines ou à urbaniser afin de permettre un accès aisé aux différents services (sociaux, scolaires...), mais les zones N banales peuvent également être utilisées. |
| Aires de petit passage                                                  | Aires pour des séjours de très courte durée et occasionnels pour de petits groupes de caravanes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                        | (CAA Bordeaux 9 mai 2006, Commune de Saint-Jean-de-Luz c/ M. Menschel et autres, req. 03BX01504)                                                                                                  |
| Aires d'accueil                                                         | Aires servant à l'accueil de familles dont les durées de séjour sont variables et peuvent aller jusqu'à plusieurs mois.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Déclaration préalable (art. L. 421-23, k).<br><br>Toutefois, si une construction est nécessaire, il faudra également un permis de construire.                                          |                                                                                                                                                                                                   |
| Aires de « grands passages » et emplacements pour grands rassemblements | Aires réservées pour les déplacements de grands groupes à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Aucune autorisation.                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                   |
| Terrains familiaux (art. L. 444-1 du code de l'urbanisme)               | Terrains pour l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs occupants, qui sont soit propriétaires, soit occupants : répond à une demande des gens du voyage qui souhaitent disposer d'un ancrage territorial à travers la jouissance d'un lieu stable et privatif sans renoncer à voyager une partie de l'année.<br><br>Le cas échéant, la durée de location, plus ou moins longue, est définie par un contrat d'occupation. | Si pas de construction : déclaration préalable (art. L. 421-23, k, du code de l'urbanisme) ;<br><br>Si construction : permis de construire.                                            |                                                                                                                                                                                                   |
| Terrains privés                                                         | Terrains non aménagés appartenant à des personnes privées.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Stationnement de moins de 3 mois : aucune autorisation ;<br><br>Stationnement de plus de 3 mois consécutifs : déclaration préalable (art. R. 421-23, j du code de l'urbanisme)         |                                                                                                                                                                                                   |

## **ANNEXE 4**

### **CIRCULAIRE N° 2003-76/UHC/IUH1/26 DU 17 DÉCEMBRE 2003 RELATIVE AUX TERRAINS FAMILIAUX PERMETTANT L'INSTALLATION DES CARAVANES CONSTITUANT L'HABITAT PERMANENT DE LEURS UTILISATEURS**

#### **SOMMAIRE**

##### **1. Les autorisations d'aménager des terrains familiaux :**

- 1.1-Terrains familiaux accueillant plus de six caravanes.
- 1.2-Terrains familiaux accueillant moins de six caravanes.
- 1.3-Les modalités et conditions de délivrance des autorisations d'aménager et des autorisations de stationnement des caravanes.

##### **2. Prise en compte de l'habitat des gens du voyage dans les règlements d'urbanisme :**

- 2.1-Dans les communes disposant d'un plan local d'urbanisme.
- 2.2-Dans les communes disposant d'une carte communale.
- 2.3-Dans les communes ne disposant ni d'un plan local d'urbanisme, ni d'une carte communale.

##### **3. Les moyens d'action foncière**

##### **4. Financement et préconisations d'aménagement des terrains familiaux locatifs réalisés par une collectivité locale :**

- 4.1-Le projet social et familial préalable à la réalisation de l'opération.
- 4.2-Environnement et localisation.
- 4.3-Capacité et aménagement des terrains familiaux locatifs.
- 4.4-Equipement des terrains familiaux.
- 4.5-Statut d'occupation.
- 4.6-Gestion du terrain familial.



La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a introduit, par son article 8, un article L. 443-3 dans le code de l'urbanisme. Cet article qui s'est appliqué immédiatement, prévoit que dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'autorisation d'aménagement est délivrée dans les formes, conditions et délais définis par l'article R. 443-7-1 du code de l'urbanisme. Ces terrains dits familiaux se distinguent des aires d'accueil collectives aménagées définies à l'article 2 de la loi du 5 juillet précitée, lesquelles sont réalisées par ou pour le compte d'une collectivité publique pour l'accueil des gens du voyage itinérants. Les terrains familiaux, contrairement aux aires d'accueil, ne sont pas assimilables à des équipements publics. Ils correspondent à un habitat privé qui peut être locatif ou en pleine propriété. Réalisés à l'initiative de personnes physiques ou de personnes morales publiques ou privées, ces terrains familiaux constituent des opérations d'aménagement à caractère privé.

### **1 - Les autorisations d'aménager des terrains familiaux :**

Les autorisations d'aménager un terrain familial, quel que soit son statut et tel que défini ci-dessus, sont délivrées dans les mêmes conditions que les autres autorisations d'urbanisme, c'est-à-dire dans le respect des règles d'urbanisme et servitudes d'utilité publique applicables au terrain objet de la demande.

#### **1.1. Terrains familiaux accueillant plus de six caravanes :**

Une autorisation d'aménager est obligatoire pour les terrains accueillant plus de six caravanes.

#### **1.2. Terrains familiaux accueillant moins de six caravanes :**

Pour les terrains accueillant moins de six caravanes, il peut être demandé :

- soit une autorisation de stationner,
- soit une autorisation d'aménager.

L'autorisation d'aménager présente l'avantage d'être définitive. En effet, contrairement à l'autorisation de stationner, elle n'est pas à renouveler tous les trois ans. Le demandeur qui souhaite s'installer ou louer un terrain familial bénéficie ainsi d'un statut stable et peut donc envisager une installation pérenne.

Les caravanes installées sur un terrain ayant fait l'objet d'une autorisation d'aménager ne sont pas soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation de stationnement.

### 1.3. Les modalités et conditions de délivrance des autorisations d'aménager et des autorisations de stationnement des caravanes :

Les autorisations d'aménager ainsi que les autorisations de stationnement de caravanes sont délivrées dans les conditions de droit commun :

La demande doit être déposée en mairie par le propriétaire du terrain, ou avec l'autorisation de ce dernier. Elle est présentée dans les formes prévues pour les autorisations d'aménager un terrain de camping (ou un parc résidentiel de loisirs). Elle précise l'identité du demandeur, l'identité et la qualité de l'auteur du projet, la situation et la superficie du terrain, l'identité du propriétaire si celui-ci n'est pas l'auteur de la demande, la nature des travaux et la destination des constructions.

1.3.1 - Les demandes d'autorisation d'aménager, sont instruites dans les conditions prévues par les articles R. 443-7-1 et suivants du code de l'urbanisme. Toutefois, l'obligation de classement ne s'applique pas. De même, l'obligation de consulter la commission départementale d'action touristique est sans objet.

Dans les communes où un plan local d'urbanisme a été approuvé, l'autorisation d'aménager est délivrée par le maire au nom de la commune ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale au nom de cet établissement, lorsque la compétence en matière d'urbanisme lui a été déléguée. Elles sont délivrées par le maire dans les communes disposant d'une carte communale, lorsque la commune a fait le choix de prendre les compétences en matière d'autorisations d'utiliser le sol.

Si des normes minimum d'équipement de superstructure ne sont pas imposées, les aménagements doivent néanmoins assurer la desserte du terrain par les équipements publics (eau, électricité, assainissement), dans les conditions du droit en vigueur dans la zone concernée. Ils peuvent comporter des constructions et installations annexes aux caravanes, selon le projet établi par le demandeur.

Les autorisations d'aménager portent sur l'ensemble des travaux d'aménagement et équipements prévus sur le terrain (voiries, plantations, locaux communs, clôtures, etc...). Comme le prévoit l'article L. 443-1, elles tiennent lieu de permis de construire pour les constructions en dur entrant dans le champ d'application du permis de construire.

1.3.2 - Pour les demandes d'autorisation de stationner, le propriétaire du terrain doit faire une déclaration en mairie, conformément aux dispositions de l'article R. 443-6-4 du code de l'urbanisme. Il doit par ailleurs obtenir une autorisation de stationnement des caravanes séjournant sur son terrain dès lors que le stationnement est d'une durée annuelle supérieure à trois mois, dans les conditions prévues par l'article R. 443-4 du code de l'urbanisme. L'autorisation de stationner est valable trois ans. Elle est renouvelable.

## **2- Prise en compte de l'habitat des gens du voyage dans les règlements d'urbanisme.**

### **2.1. Dans les communes disposant d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) :**

Conformément à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, les POS et les PLU doivent notamment permettre la diversité urbaine et la mixité sociale dans l'habitat.

Le projet de création d'un terrain familial, quel que soit son statut, doit se conformer au règlement du POS ou du PLU. Ainsi, la zone dans laquelle le projet est envisagé doit disposer d'une constructibilité suffisante pour autoriser les constructions « en dur » du projet ou de ses éventuelles évolutions futures. Les terrains familiaux seront localisés de préférence en périphérie d'agglomération, en zone U ou en zone AU, ou encore dans les secteurs constructibles des zones N des PLU délimités en application de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme. Dans le POS, les terrains familiaux peuvent être implantés en zone U, NA ou dans les zones NB lorsqu'il en existe, ou encore dans les zones N disposant d'une constructibilité suffisante.

### **2.2. dans les communes disposant d'une carte communale :**

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a donné à la carte communale le statut de document d'urbanisme, approuvé conjointement par le conseil municipal et le préfet après enquête publique. Les cartes communales devront désormais comporter un rapport de présentation et un document graphique faisant apparaître les zones dans lesquelles les constructions sont admises et les zones où elles sont interdites, (sauf exceptions mentionnées par l'article L. 124-1 du code de l'urbanisme). À l'intérieur de ces zones, les dispositions du règlement national d'urbanisme sont applicables (articles R. 111-1 à R. 111-27). Les terrains familiaux seront localisés dans les parties constructibles de la carte communale. Enfin, il importe de rappeler que les dispositions de l'article L. 121-1 précité sont applicables aux cartes communales, comme aux autres documents d'urbanisme.

### **2.3. Dans les communes ne disposant ni d'un POS ou d'un PLU, ni d'une carte communale :**

Dans les communes non dotées d'un POS ou d'un PLU ni d'une carte communale, ce qui est fréquent en milieu rural, les autorisations d'utiliser le sol sont délivrées sur le fondement des articles R. 111-1 à R. 111-27 du code de l'urbanisme. S'applique également l'article L. 111-1-2, qui pose le principe de constructibilité limitée sur certaines parties du territoire communal. Il est entendu que le projet

devra par ailleurs respecter les règles générales d'urbanisme et le cas échéant, les servitudes d'urbanisme applicables au terrain.

### **3 - Les moyens d'action foncière :**

S'agissant de l'acquisition de terrains pour un usage privé, l'acquisition par voie amiable est la règle générale. Toutefois, l'utilisation de prérogatives de puissance publique peut être envisagée si l'aménagement de terrains familiaux s'inscrit dans le cadre de la réalisation d'un intérêt public. Dans cette seule perspective :

- 1- L'exercice des droits de préemption est possible pour la réalisation, dans l'intérêt général, des objectifs définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Dans cette hypothèse, la décision de préempter doit être suffisamment motivée et ne pas simplement se référer, par exemple, à une politique locale de l'habitat. Le contrôle du juge porte à la fois sur les motifs de la préemption et sur la motivation (conditions cumulatives). En effet, un projet d'aménagement doit avoir un minimum de consistance et une incidence sur l'organisation d'un espace urbain. Il ne suffit pas que la réalisation d'un terrain familial réponde à l'un des buts énumérés à l'article L. 300-1, il faut encore qu'il s'insère dans un effort d'organisation et d'agencement concernant une portion significative d'un territoire communal ou, quelle que soit la dimension du périmètre, que l'opération vise à assurer la combinaison d'affectations diverses (activités, habitat, commerces,...). Ainsi, d'une part, un projet d'aménagement ne peut pas reposer uniquement sur la réalisation d'un terrain familial. D'autre part, la motivation constitue une formalité substantielle et ne doit pas être vague.

- 2- Des terrains qui ont été expropriés ou préemptés en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble peuvent, pour une partie d'entre eux, dans le cadre de cette opération, être affectés à des terrains familiaux et aliénés à cette fin. Le contrôle de l'utilité publique est effectué très concrètement. Il consiste à vérifier la proportionnalité entre les inconvénients représentés par l'atteinte portée à la propriété privée et les dépenses devant être engagées, d'une part, et l'intérêt attendu de la réalisation du projet, d'autre part. C'est ainsi qu'un véritable "bilan coût-avantages" est opéré par le juge administratif (cf. arrêt du *Conseil d'État* du 28 mai 1971, *Ville Nouvelle Est*).

Par ailleurs, avant d'envisager des acquisitions, les collectivités peuvent utiliser des terrains déjà en leur possession ou provoquer une réflexion à l'échelle communale ou intercommunale afin de mobiliser, le cas échéant, le patrimoine non utilisé des personnes publiques (État, collectivités locales, établissements publics) tels que les délaissés d'opérations relatives à la réalisation d'infrastructures. Il convient bien entendu de vérifier que les caractéristiques de

ces terrains, en termes de site, de pollution, de risque, ...sont compatibles avec la destination envisagée.

#### **4 - Financement et préconisations d'aménagement des terrains familiaux locatifs réalisés par une collectivité locale :**

La circulaire du 21 mars 2003, relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés par l'État, permet de financer à partir de 2003 la réalisation de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales. Dans les mêmes conditions financières que les aires d'accueil prévues par le schéma départemental en application de la loi du 5 juillet 2000, les terrains familiaux locatifs doivent être réalisés par les collectivités locales, seules bénéficiaires de la subvention de l'État (chapitre 65-48/60). Celle-ci s'élève à hauteur de 70 % de la dépense totale hors taxe, dans la limite d'un plafond de dépense subventionnable fixé par le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001, soit 15 245 € par place de caravane.

Ceci étant, les terrains familiaux locatifs éligibles à ces financements présentent des spécificités par rapport aux aires d'accueil. En effet, le terrain familial locatif permet de répondre à une demande des gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » à travers la jouissance d'un lieu stable et privatif sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année.

Pour bénéficier des subventions de l'État, ces terrains familiaux doivent répondre à un certain nombre de critères, en termes de caractéristiques sociales, d'environnement et de localisation, de capacité et d'aménagement, d'équipement et de gestion.

##### **4.1- Projet social et familial préalable à la réalisation de l'opération :**

Il ressort d'un certain nombre d'expérimentations que la réussite des projets repose sur l'implication des familles dans la définition du projet habitat : le terrain familial doit être un mode d'habitat choisi.

Un diagnostic social de la famille portant sur les éléments suivants est nécessaire :

- ses ressources et capacités contributives,
- ses motivations dans le processus d'accession à un habitat durable (scolarisation, activité économique, rapprochement avec la famille...),
- ses besoins éventuels en matière d'insertion sociale et professionnelle, de formation, d'accès au dispositif de santé,
- sa composition et son évolution à 5 ou 6 ans,
- ses souhaits en termes d'habitat.

Ce diagnostic social permet de définir la formule d'habitat la plus adaptée à la famille et d'en fixer les caractéristiques techniques.

En effet, les réponses sont différentes en fonction de la famille, de sa composition, de son activité et de son évolution. Une famille exerçant une activité de récupération n'aura pas les mêmes besoins qu'un commerçant forain. La surface nécessaire ne sera pas la même pour une famille nombreuse et suivant l'âge des enfants...

Compte tenu de l'ingénierie autant sociale que technique du projet, un financement au titre des missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) apparaît adapté. Néanmoins, si la définition du projet est plus sur le champ technique de l'habitat, le chapitre 65-48/60 peut être mobilisé pour financer des études de faisabilité.

#### 4.2- Environnement et localisation :

Les prescriptions en termes de localisation pour les aires d'accueil prévues par la circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000 valent aussi pour les terrains familiaux.

En raison de l'installation durable des familles, souvent liée à un souci de scolarisation des enfants, la localisation du terrain familial au sein ou à proximité d'un quartier d'habitat est un objectif prioritaire dans la définition du projet. Il faut donc insister, de manière plus importante que pour les aires d'accueil, sur la proximité des écoles, des services et des commerces.

#### 4.3- Capacité et aménagement des terrains familiaux locatifs :

La taille du terrain est variable selon l'importance du groupe familial. Il est cependant préférable d'éviter de prévoir des terrains de grande capacité qui risqueraient de poser des problèmes de gestion. Les expériences réalisées montrent que la taille idéale se situe autour de six caravanes. Quant à la place de caravane, sa taille sera fonction des attentes et des besoins des familles ainsi que des contraintes de disponibilité foncière. Elle ne sera pas cependant inférieure à 75 m<sup>2</sup>.

Par contre, il est possible de prévoir des opérations regroupant plusieurs terrains familiaux. Il est recommandé de limiter chaque opération à quatre ou cinq terrains afin d'éviter les trop fortes concentrations et d'en faciliter la gestion. Il convient d'envisager cette possibilité avec prudence car les familles peuvent ne pas souhaiter cohabiter avec d'autres familles ou membres de leur famille. En tout état de cause, dans ce cas, l'aménagement des limites de chaque terrain, par exemple de type paysager, est conçu pour permettre d'assurer l'intimité de la vie de chaque famille.

À la différence des aires d'accueil où sont matérialisés place de caravane et emplacement, l'organisation de l'espace d'un terrain familial doit être conçue de manière plus globale et plus souple. Il revient à la famille de s'approprier cet espace. En fonction de la taille du groupe familial, des espaces individualisés peuvent aussi être envisagés.

Il n'est ni souhaitable ni nécessaire de prévoir un « terrain visiteur » car l'accueil des visiteurs sur le terrain doit être l'affaire de la famille titulaire du droit d'occupation.

Des espaces collectifs de type récréatif (aire de jeux ou autres) peuvent être prévus ou définis dans le projet social en fonction des besoins exprimés par les familles.

#### 4.4-Equipement des terrains familiaux :

Chaque terrain est équipé au minimum d'un bloc sanitaire intégrant au moins une douche, deux WC et un bac à laver. Ceci étant, il convient de rechercher un niveau d'équipement qui correspond aux besoins de la famille définis dans le projet social et contribue à son bien être.

Chaque terrain est équipé de compteurs individuels pour l'eau et l'électricité.

Les blocs sanitaires peuvent être prolongés par un local en dur n'ayant pas vocation d'habitat mais pouvant présenter une utilité technique (buanderie, cellier, espace de stockage de bois...) et servir de lieu de convivialité.

Avec des financements sur le chapitre 65-48/60, il n'est pas possible d'envisager des constructions de type évolutif permettant un habitat mixte (caravane et habitat en dur). En cas d'évolution du projet de la famille dans le temps, il conviendra alors de rechercher une autre solution d'habitat adapté. Cette contrainte est mentionnée dans la convention d'occupation. Par ailleurs, compte tenu du statut locatif du terrain, l'auto-construction doit être proscrite.

#### 4.5- Statut d'occupation :

L'occupation des terrains sera de type locatif s'appuyant sur une convention écrite signée par l'occupant du terrain, la collectivité locale responsable et le cas échéant le gestionnaire du terrain. Le locataire du terrain sera ainsi titulaire du droit d'occupation dans les conditions prévues par la convention. Le contenu de cette convention est précisé en annexe.

#### 4.6- Gestion du terrain familial :

Les terrains familiaux sont des équipements privés qui ne nécessitent pas un mode de gestion du type de celui des aires d'accueil qui sont des équipements publics. Ils ne peuvent bénéficier de l'aide à la gestion prévue par la loi du 5 juillet 2000.

Il s'agit en effet d'une gestion de type locatif sur la base des engagements résultant de la convention d'occupation signée entre le gestionnaire et la famille occupante.

Néanmoins, le suivi en gestion des terrains familiaux doit rester régulier afin de maintenir un lien avec la famille et réagir à temps face aux difficultés qui pourraient surgir avec éventuellement la mise en place d'une modalité de médiation.

Pour le Ministre et par délégation,  
Le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat  
et de la Construction

signé

François DELARUE



**ANNEXE 5**  
**CIRCULAIRE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DU 10 JUILLET 2007**  
**RELATIVE À LA PROCÉDURE DE MISE EN DEMEURE ET**  
**D'ÉVACUATION FORCÉE DES OCCUPANTS ILLICITES D'UN**  
**TERRAIN**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES  
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES  
SOUS-DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES  
ET DE LA POLICE ADMINISTRATIVE  
Bureau des libertés publiques

Paris, le 10 juillet 2007

**LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER  
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

A

**MONSIEUR LE PRÉFET DE POLICE  
MESSIEURS LES PRÉFETS DE RÉGION  
MESDAMES ET MESSIEURS LES PRÉFETS DE DÉPARTEMENT**

**CIRCULAIRE N° NOR INT / D / 07 / 00080 / C**

**OBJET :** Gens du voyage : procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain.

**REF :** 1) Articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage modifiés par les articles 27 et 28 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.  
2) Décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;  
3) Décret n° 2007-1018 du 14 juin 2007 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative.

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a modifié, par ses articles 27 et 28, les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

En donnant la possibilité au préfet de procéder, après mise en demeure, à l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement illicite sans passer par le juge, elle accroît l'efficacité de l'action administrative et constitue une incitation supplémentaire pour les communes inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage à remplir leurs obligations en la matière.

Cette procédure est strictement encadrée en vue de respecter les libertés publiques et les droits des intéressés.

La présente instruction en précise les modalités.

## **1 Les communes bénéficiaires :**

Les communes bénéficiaires sont celles qui ont rempli leurs obligations légales en matière de stationnement des gens du voyage, ainsi que les communes de moins de 5000 habitants qui ne sont soumises à aucune obligation légale en la matière.

Toutefois, sous certaines conditions, les communes qui ne satisfont pas encore à leurs obligations légales peuvent bénéficier de cette procédure pendant une période limitée.

### **1.1 Les bénéficiaires à titre permanent :**

1.1.1 Les communes de plus de 5000 habitants inscrites au schéma départemental (article 1, alinéa 2 du II de la loi du 5 juillet 2000), y compris celles qui ont transféré cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui ont satisfait à leurs obligations par l'aménagement et l'entretien d'aire(s).

1.1.2 Les communes non inscrites au schéma départemental qui sont dotées d'une aire d'accueil.

1.1.3 Les communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une aire d'accueil ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.

1.1.4 Les communes visées à l'article 9-1 de la loi du 5 juillet 2000, c'est-à-dire les communes de moins de 5000 habitants non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9 de la même loi qui ne sont pas assujetties à des obligations de réalisation d'aire d'accueil des gens du voyage.

### **1.2 Les bénéficiaires à titre temporaire :**

1.2.1 Les communes qui, sans avoir à ce jour satisfait à leurs obligations, bénéficient de la prorogation de deux ans prévue au III de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 par la manifestation de la volonté de se conformer à leurs obligations.

Le bénéfice du dispositif est ouvert jusqu'à l'expiration du délai supplémentaire de deux ans.

1.2.2 Les communes qui disposent d'un emplacement provisoire agréé par le préfet.

La notion d'emplacement provisoire a été créée par la loi du 5 mars 2007 et a été précisée par le décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 publié au Journal officiel du 5 mai 2007.

Vous vérifierez, dans le cadre de l'instruction du dossier de demande d'agrément d'un emplacement provisoire, que le terrain choisi par la commune répond aux conditions fixées par le décret. Sa capacité ne doit pas excéder trente emplacements de résidences mobiles.

Il convient de s'assurer, également, que sa localisation garantit qu'il est accessible aux véhicules tractant une caravane et sa remorque. Le sol doit être stabilisé pour permettre leur stationnement. La surface du terrain doit être en adéquation avec le nombre de caravanes qu'il est susceptible d'accueillir.

Rien ne s'oppose à ce que la commune sollicite l'agrément provisoire d'un terrain appartenant à un propriétaire privé. Dans cette hypothèse, la mise à disposition du terrain doit faire l'objet d'un engagement contractuel. De manière générale, l'emplacement désigné doit respecter la législation applicable en tenant compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire de la commune.

Vous veillerez à ce que les conditions d'hygiène et de sécurité requises soient réunies, conformément aux règles en vigueur. A cet égard, le terrain ne peut être choisi dans une zone classée à risque (inondable,...) ou dans un secteur protégé (captage des eaux,...). Il doit être pourvu de points d'alimentation en eau et en électricité en nombre suffisant par rapport à la capacité d'accueil du site.

Il est nécessaire, également, de s'assurer de la régularité du ramassage des ordures ménagères.

Vous avez la faculté de consulter la commission départementale des gens du voyage avant de prendre votre décision d'agréer l'emplacement qui vous est proposé. Enfin, vous notifierez votre décision d'agrément à la commune.

Le bénéfice du dispositif est ouvert à compter de la date de cet agrément, pour la durée déterminée par vos soins, dans la limite légale de 6 mois.

Au terme du délai fixé par votre décision d'agrément, celui-ci perd ses effets. Si l'emplacement provisoire continue d'être mis à disposition des gens du voyage, la commune ne peut s'en prévaloir pour solliciter le bénéfice de la procédure administrative de mise en demeure.

## **2 Les conditions de mise en œuvre :**

### **2.1 La nécessité d'un arrêté d'interdiction du stationnement :**

La mise en œuvre des dispositions de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 est subordonnée à l'existence régulière dans la commune concernée d'un arrêté d'interdiction de stationnement en dehors des aires aménagées.

Evidemment, cette condition ne s'applique pas aux communes qui sont dispensées de création d'une aire aménagée (communes de moins de 5000 habitants) et ne peuvent donc prendre un arrêté d'interdiction générale de stationnement sur leur territoire.

### **2.2 Le risque d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques :**

Dès lors que vous aurez constaté que le stationnement illégal entraîne des risques d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, vous serez en droit de décider une mise en demeure de quitter les lieux.

Saisi d'une demande à cet effet, il vous appartient, avec le concours des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, d'apprécier concrètement la nature et le niveau du risque. Ainsi, une demande du maire de la commune concernée fondée sur les nuisances occasionnées par un stationnement illicite de résidences mobiles et corroborée par un rapport de police pourra justifier votre intervention par une mise en demeure de quitter les lieux dans un délai qui sera fixé, au-delà des 24 heures prévues par la loi, en tenant compte de l'urgence de cette évacuation.

Le risque d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques doit être apprécié concrètement dans chaque cas. Vous veillerez à la qualification des faits de nuisances énoncés à l'appui de la demande de mise en demeure dont vous serez saisi.

### **2.3 Les cas d'exclusion prévus par la loi :**

Les exclusions déjà prévues par le III de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 ne sont pas modifiées et continuent à s'appliquer au nouveau dispositif de la mise en demeure.

Ces exclusions concernent trois hypothèses qui sont rappelées pour mémoire :

- Lorsque les résidences mobiles appartiennent à des personnes qui sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent.
- Lorsque les personnes disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L 443-1 du code de l'urbanisme (terrain de camping et parc résidentiel destiné à l'accueil d'habitations légères de loisirs).
- Lorsque les personnes stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L 443-3 du code de l'urbanisme (terrains familiaux spécialement aménagés pour les gens du voyage).

**2.4 Les dispositions particulières relatives à l'occupation d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique et qui entrave cette activité :**

Sont ainsi maintenues les dispositions du IV de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 (saisine, par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, du président du TGI lorsque l'occupation de ce terrain, par des résidences mobiles, est de nature à entraver l'exercice de l'activité économique).

**3 Le mécanisme de la mise en demeure :**

**3.1 - La notification de la mise en demeure :**

La mise en demeure fait l'objet de plusieurs mesures de publicité :

**3.1.1 Notification :**

La mise en demeure est notifiée aux occupants du terrain, par tous moyens. En l'état actuel de la jurisprudence administrative, le refus des occupants de recevoir notification du document relatif à la mise en demeure ne fait pas échec à la notification et à la régularité de la procédure.

**3.1.2 Affichage :**

Cet affichage est double : il s'effectue d'une part en mairie et d'autre part sur les lieux. Certains obstacles peuvent s'opposer au bon accomplissement de cet affichage sur les lieux, d'autant que rien ne permet d'assurer sa pérennité : ces difficultés pratiques ne devraient, en l'état actuel de la jurisprudence administrative, en rien fragiliser vos décisions.

**3.1.3 Notification supplémentaire selon les hypothèses :**

Dès lors que votre mise en demeure concerne un terrain n'appartenant, ni au domaine public, ni au domaine privé de la commune, vous devrez la notifier au propriétaire ou au titulaire du droit d'usage.

**3.2 Effets de l'opposition du propriétaire :**

Une fois le délai de la mise en demeure parvenu à son terme, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles sous réserve que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain n'ait fait usage, dans cet intervalle, de son droit d'opposition prévu par le 4<sup>ème</sup> alinéa du II de

l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000. Aucun formalisme n'est prescrit en la matière et cette opposition peut être effectuée par tous moyens : voie postale, télécopie, message électronique.

Vous devez vous assurer de l'identité et de la qualité de la personne qui vous fait parvenir cette opposition.

Vous devez également vous montrer vigilant quant à l'application des dispositions de l'article 16 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 aux termes desquelles il résulte que l'opposition peut être réalisée par voie postale dans le délai imparti par la mise en demeure, le cachet de la poste faisant foi, de sorte que l'opposition peut légalement vous parvenir, par voie postale, après le terme fixé par la mise en demeure.

L'opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage ne saurait faire obstacle à l'exercice de votre mission de faire cesser le trouble à l'ordre public généré par l'occupation. C'est la raison pour laquelle les dispositions de la loi visent à contraindre le propriétaire qui s'oppose à l'exécution d'une mesure d'évacuation des résidences mobiles sises sur son terrain à prendre lui-même des mesures pour faire cesser les troubles. Vous pouvez le mettre en demeure dans un délai fixé par arrêté, sous peine d'une amende de 3750 euros.

#### **4 L'intervention du tribunal administratif :**

La mise en demeure est une décision administrative. Elle peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif avec la particularité, dérogatoire au droit commun, liée au caractère suspensif de ce recours.

Le recours peut être effectué soit par les personnes visées par la mise en demeure soit par le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain.

Le législateur a créé un dispositif qui s'ajoute aux formes déjà existantes de référés et qui, dès lors, obéit aux règles qui lui sont propres. Ces règles sont précisées par le décret n° 2007 – 1018 du 14 juin 2007 qui crée les articles R 779-1 à R 779-8 du code de justice administrative. De plus, l'article R 811-10-1 de ce même code donne compétence aux préfets pour défendre ce contentieux en appel.

Le délai de recours laissé aux occupants des terrains se confond avec celui de la mise en demeure de quitter les lieux. Ce délai, pour rappel, ne peut être inférieur à 24 heures.

Dès qu'un recours est déposé, l'exécution de la mise en demeure est suspendue jusqu'à ce que le président du tribunal ou son délégué ait statué. Les dispositions de l'article 9 de la loi donnent un délai de 72 heures à la juridiction pour statuer. Le rejet de la requête vous permettra de mettre à exécution la mise en demeure.

Les dispositions réglementaires précitées permettent au magistrat du tribunal de rendre sa décision à l'issue de l'audience et de la notifier sur le champ, afin qu'elle soit immédiatement exécutoire sans qu'il y ait besoin de délais pour la dactylographie des jugements ou pour leur notification.

Si le tribunal annule votre mise en demeure, il conviendra d'analyser les motifs d'annulation pour étudier les suites à donner :

➤ Si l'annulation provient d'un vice de légalité externe : rien ne fait obstacle à ce que vous puissiez reprendre une mise en demeure, apurée du vice de légalité à l'origine de l'annulation.

➤ Si l'annulation provient d'un vice de légalité interne : vous ne pourrez, en principe, reprendre une mise en demeure, sauf si des circonstances de fait nouveau, apparues postérieurement à votre première mise en demeure, justifiaient une nouvelle décision.

### **5 Les voies juridictionnelles de droit commun :**

Si les conditions légales de la mise en demeure suivie de l'évacuation forcée telles que décrites aux 1 et 2 de la présente circulaire ne sont pas remplies, vous pouvez rappeler à vos interlocuteurs que le départ des gens du voyage en stationnement irrégulier peut s'obtenir par les voies juridictionnelles de droit commun :

- a) Si le terrain occupé appartient au domaine public, la personne morale propriétaire peut saisir le juge administratif des référés pour faire cesser cette occupation sans titre du domaine public, au titre de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (référé « mesures utiles ») et dont les modalités ont été précisées par la décision de section du Conseil d'Etat n° 249880 « SARL Icomatex » du 16 mai 2003 (l'action doit présenter un caractère d'urgence et ne se heurter à aucune contestation sérieuse).
- b) Si l'occupation sans titre porte sur une dépendance du domaine privé d'une personne publique, ce sont les tribunaux judiciaires qui doivent être saisis d'une demande d'expulsion, selon la procédure de droit commun, par la personne publique propriétaire. *(sauf si les parties en litige sont liées par un contrat de droit public relatif à l'occupation de la dépendance domaniale, cas peu vraisemblable s'agissant de l'objet de cette circulaire).*
- c) Si l'occupation sans titre porte sur une dépendance de la voirie routière (ex : parcs de stationnement), la compétence pour prescrire l'expulsion appartient aux tribunaux judiciaires (Tribunal des conflits, 17 octobre 1988, commune de sainte Geneviève des Bois).
- d) S'agissant, enfin, d'une occupation non autorisée de terrains relevant d'un régime de droit privé, le propriétaire du terrain ou le titulaire d'un droit d'usage peut saisir, par référé, le président du TGI.

### **6 Dispositions de coordination :**

L'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif rend sans objet les développements de la circulaire interministérielle Intérieur - Equipement, transports du 5 juillet 2001 contenus au titre VI - 1 (paragraphe intitulé « les conséquences de l'arrêté municipal ») et au titre VI - 2.

\*                      \*

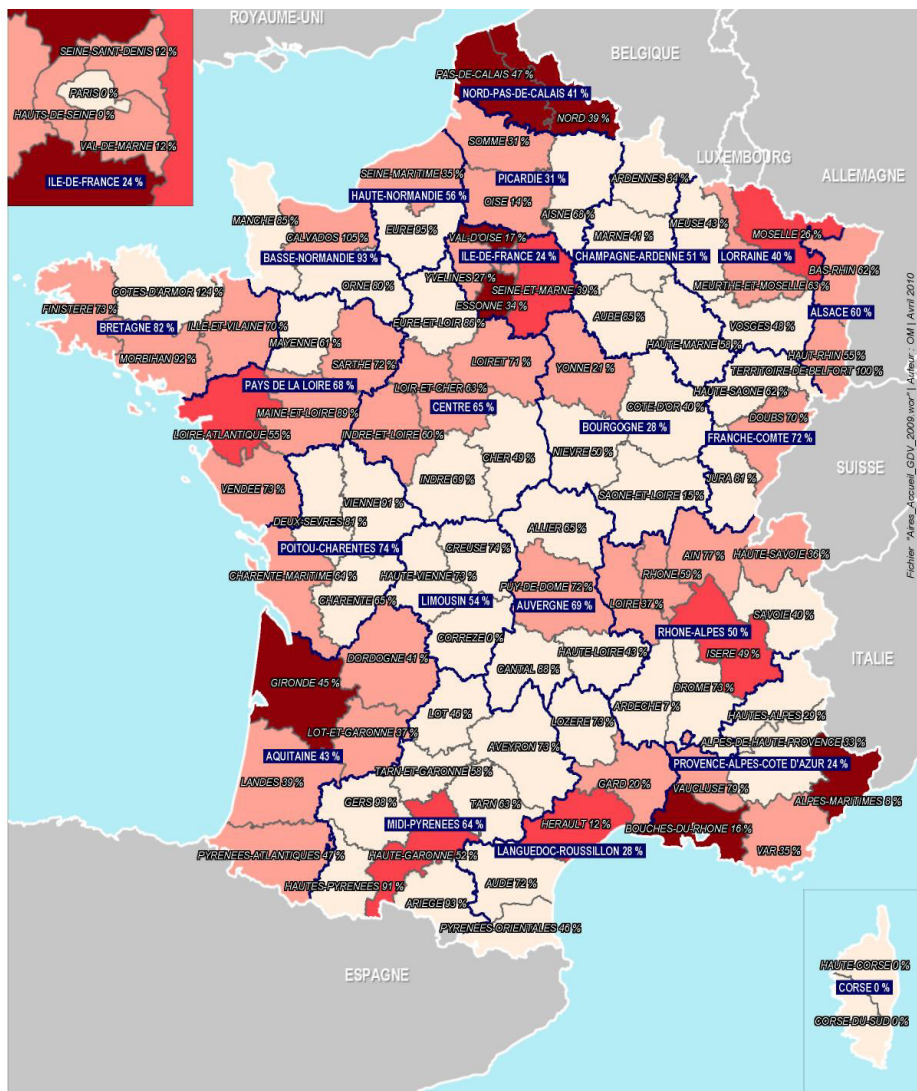
A compter du mois d'octobre prochain, vous ferez régulièrement connaître le nombre des mises en demeure prononcées, ainsi que les suites données par le moyen du dispositif de suivi informatisé de l'application de la loi de prévention de la délinquance en cours d'élaboration par le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD).

Vous me saisissez, sous le présent timbre, des difficultés rencontrées dans l'application de la présente circulaire.

Michèle ALLIOT-MARIE

## ANNEXE 6 : LES AIRES D'ACCUEIL POUR LES GENS DU VOYAGE

### Pourcentage de réalisation fin 2009 par rapport aux obligations des schémas départementaux



Direction générale de l'aménagement,  
du logement et de la nature

Bureau de la coordination des  
systèmes d'information

Nombre de places en aires d'accueil inscrites aux schémas en décembre 2009  
Source : DGLN (Enquête 2009 auprès des DREAL)

60 - 300 (48) 300 - 800 (35) 800 - 1 000 (6) 1 000 - 3 200 (7)





## ANNEXE 7 : ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

### Bilan fin 2009 (nombre d'aires et de places mises en service)

DHUP - Bureau des politiques sociales du logement (Enquête auprès des DREAL)

|                      |                                   | BILAN AU 31/12/2009, y compris les réalisations 2009 |               |                              |                          | Prescriptions des schémas      |                    |                                                  |
|----------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------|---------------|------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------|--------------------------------------------------|
| REGION               | Département                       | Nombre d'aires                                       |               | Nombre de places             |                          | Nbre places en aires d'accueil | Nbre aires accueil | % PLACES REALISEES EN AIRES D'ACCUEIL A FIN 2009 |
|                      |                                   | Accueil (& pt pas.)                                  | Grand passage | en aires accueil (& pt pas.) | terrain familial locatif |                                |                    |                                                  |
| ALSACE               | 67-Bas-Rhin                       | 13                                                   | 0             | 465                          | 0                        | 745                            | 31                 | 62                                               |
|                      | 68-Haut-Rhin                      | 11                                                   | 0             | 269                          | 0                        | 485                            | 25                 | 55                                               |
|                      | <b>Total ALSACE</b>               | <b>24</b>                                            | <b>0</b>      | <b>734</b>                   | <b>0</b>                 | <b>1230</b>                    | <b>56</b>          | <b>60</b>                                        |
| AQUITAINE            | 24-Dordogne                       | 8                                                    | 2             | 174                          | 0                        | 422                            | 19                 | 41                                               |
|                      | 33-Gironde                        | 18                                                   | 3             | 518                          | 0                        | 1 142                          | 46                 | 45                                               |
|                      | 40-Landes                         | 8                                                    | 9             | 213                          | 0                        | 546                            | 15                 | 39                                               |
|                      | 47-Lot-et-Garonne                 | 5                                                    | 0             | 114                          | 0                        | 306                            | 15                 | 37                                               |
|                      | 64-Pyr.-Atlantiques               | 5                                                    | 3             | 173                          | 16                       | 366                            | 20                 | 47                                               |
|                      | <b>Total AQUITAINE</b>            | <b>44</b>                                            | <b>17</b>     | <b>1192</b>                  | <b>16</b>                | <b>2 782</b>                   | <b>115</b>         | <b>43</b>                                        |
| AUVERGNE             | 03-Allier                         | 5                                                    | 2             | 165                          | 0                        | 252                            | 10                 | 65                                               |
|                      | 15-Cantal                         | 2                                                    | 0             | 140                          | 0                        | 160                            | 3                  | 88                                               |
|                      | 43-Haute-Loire                    | 4                                                    | 0             | 58                           | 0                        | 134                            | 6                  | 43                                               |
|                      | 63-Puy-de-Dôme                    | 19                                                   | 0             | 378                          | 12                       | 524                            | 23                 | 72                                               |
|                      | <b>Total AUVERGNE</b>             | <b>30</b>                                            | <b>2</b>      | <b>741</b>                   | <b>12</b>                | <b>1 070</b>                   | <b>42</b>          | <b>69</b>                                        |
| BOURGOGNE            | 21-Côte-d'Or                      | 3                                                    | 1             | 99                           | 0                        | 247                            | 12                 | 40                                               |
|                      | 58-Nièvre                         | 2                                                    | 0             | 61                           | 0                        | 123                            | 5                  | 50                                               |
|                      | 71-Saône-et-Loire                 | 2                                                    | 4             | 32                           | 0                        | 217                            | 17                 | 15                                               |
|                      | 89-Yonne                          | 3                                                    | 0             | 93                           | 14                       | 440                            | 20                 | 21                                               |
|                      | <b>Total BOURGOGNE</b>            | <b>10</b>                                            | <b>5</b>      | <b>285</b>                   | <b>14</b>                | <b>1 027</b>                   | <b>54</b>          | <b>28</b>                                        |
| BRETAGNE             | 22-Côtes-d'Armor                  | 16                                                   | 1             | 290                          | 0                        | 234                            | 18                 | 124                                              |
|                      | 29-Finistère                      | 23                                                   | 0             | 552                          | 0                        | 755                            | 36                 | 73                                               |
|                      | 35-Ille-et-Villaine               | 34                                                   | 1             | 542                          | 0                        | 769                            | 39                 | 70                                               |
|                      | 56-Morbihan                       | 26                                                   | 0             | 537                          | 0                        | 584                            | 27                 | 92                                               |
|                      | <b>Total BRETAGNE</b>             | <b>99</b>                                            | <b>2</b>      | <b>1921</b>                  | <b>0</b>                 | <b>2 342</b>                   | <b>120</b>         | <b>82</b>                                        |
| CENTRE               | 18-Cher                           | 7                                                    | 1             | 141                          | 5                        | 285                            | 16                 | 49                                               |
|                      | 28-Eure-et-Loir                   | 8                                                    | 1             | 189                          | 0                        | 220                            | 12                 | 86                                               |
|                      | 36-Indre                          | 8                                                    | 0             | 111                          | 0                        | 160                            | 4                  | 69                                               |
|                      | 37-Indre-et-Loire                 | 22                                                   | 0             | 468                          | 0                        | 775                            | 29                 | 60                                               |
|                      | 41-Loir-et-Cher                   | 15                                                   | 0             | 270                          | 0                        | 432                            | 23                 | 63                                               |
|                      | 45-Loiret                         | 14                                                   | 0             | 506                          | 0                        | 712                            | 26                 | 71                                               |
|                      | <b>Total CENTRE</b>               | <b>74</b>                                            | <b>2</b>      | <b>1685</b>                  | <b>5</b>                 | <b>2 584</b>                   | <b>110</b>         | <b>65</b>                                        |
| CHAMPAGNE ARDENNE    | 08-Ardennes                       | 2                                                    | 2             | 60                           | 0                        | 175                            | 9                  | 34                                               |
|                      | 10-Aube                           | 3                                                    | 0             | 110                          | 0                        | 130                            | 5                  | 85                                               |
|                      | 51-Marne                          | 4                                                    | 2             | 97                           | 0                        | 237                            | 14                 | 41                                               |
|                      | 52-Haute-Marne                    | 3                                                    | 1             | 76                           | 0                        | 130                            | 4                  | 58                                               |
|                      | <b>Total CHAMPAGNE ARDENNE</b>    | <b>12</b>                                            | <b>5</b>      | <b>343</b>                   | <b>0</b>                 | <b>672</b>                     | <b>32</b>          | <b>51</b>                                        |
| CORSE                | 20A-Corse-du-Sud                  | 0                                                    | 0             | 0                            | 0                        | 130                            |                    | 0                                                |
|                      | 20B-Haute-Corse                   | 0                                                    | 0             | 0                            | 0                        | 180                            |                    | 0                                                |
|                      | <b>Total CORSE</b>                | <b>0</b>                                             | <b>0</b>      | <b>0</b>                     | <b>0</b>                 | <b>310</b>                     |                    | <b>0</b>                                         |
| FRANCHE COMTE        | 25-Doubs                          | 12                                                   | 2             | 284                          | 15                       | 404                            | 13                 | 70                                               |
|                      | 39-Jura                           | 5                                                    | 0             | 73                           | 0                        | 90                             | 6                  | 81                                               |
|                      | 70-Haute-Saône                    | 5                                                    | 1             | 153                          | 0                        | 245                            | 13                 | 62                                               |
|                      | 90-Terr.de Belfort                | 6                                                    | 1             | 90                           | 0                        | 90                             | 6                  | 100                                              |
|                      | <b>Total FRANCHE COMTE</b>        | <b>28</b>                                            | <b>4</b>      | <b>600</b>                   | <b>15</b>                | <b>829</b>                     | <b>38</b>          | <b>72</b>                                        |
| ILE DE France        | 75-Paris                          | 0                                                    | 0             | 0                            | 0                        | 200                            | 7                  | 0                                                |
|                      | 77-Seine-et-Marne                 | 12                                                   | 1             | 382                          | 0                        | 988                            | 50                 | 39                                               |
|                      | 78-Yvelines                       | 9                                                    | 1             | 177                          | 14                       | 650                            | 34                 | 27                                               |
|                      | 91-Essonne                        | 13                                                   | 1             | 382                          | 0                        | 1 137                          | 60                 | 34                                               |
|                      | 92-Hauts-de-Seine                 | 1                                                    | 0             | 26                           | 0                        | 300                            |                    | 9                                                |
|                      | 93-Seine-Saint-Denis              | 3                                                    | 0             | 70                           | 0                        | 600                            | 27                 | 12                                               |
|                      | 94-Val-de-Marne                   | 2                                                    | 0             | 54                           | 0                        | 450                            | 42                 | 12                                               |
|                      | 95-Val d'Oise                     | 8                                                    | 0             | 177                          | 31                       | 1 035                          | 53                 | 17                                               |
|                      | <b>Total ILE DE France</b>        | <b>48</b>                                            | <b>3</b>      | <b>1268</b>                  | <b>45</b>                | <b>5 360</b>                   | <b>273</b>         | <b>24</b>                                        |
| LANGUEDOC ROUSSILLON | 11-Aude                           | 4                                                    | 0             | 126                          | 0                        | 174                            | 7                  | 72                                               |
|                      | 30-Gard                           | 2                                                    | 0             | 66                           | 0                        | 331                            | 18                 | 20                                               |
|                      | 34-Hérault                        | 3                                                    | 2             | 96                           | 24                       | 800                            | 32                 | 12                                               |
|                      | 48-Lozère                         | 4                                                    | 0             | 53                           | 0                        | 73                             | 6                  | 73                                               |
|                      | 66-Pyr. Orientales                | 4                                                    | 2             | 123                          | 0                        | 270                            | 17                 | 46                                               |
|                      | <b>Total LANGUEDOC ROUSSILLON</b> | <b>17</b>                                            | <b>4</b>      | <b>464</b>                   | <b>24</b>                | <b>1 648</b>                   | <b>80</b>          | <b>28</b>                                        |
| LIMOUSIN             | 19-Corrèze                        | 0                                                    | 0             | 0                            | 18                       | 132                            | 5                  | 0                                                |
|                      | 23-Creuse                         | 2                                                    | 0             | 70                           | 0                        | 94                             | 3                  | 74                                               |
|                      | 87-Haute-Vienne                   | 8                                                    | 1             | 196                          | 0                        | 270                            | 12                 | 73                                               |
|                      | <b>Total LIMOUSIN</b>             | <b>10</b>                                            | <b>1</b>      | <b>266</b>                   | <b>18</b>                | <b>496</b>                     | <b>20</b>          | <b>54</b>                                        |

|                                 |                       | BILAN AU 31/12/2009, y compris les réalisations 2009 |               |                              |                          | Prescriptions des schémas      |                    |                                                  |
|---------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------|---------------|------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------|--------------------------------------------------|
| REGION                          | Département           | Nombre d'aires                                       |               | Nombre de places             |                          | Nbre places en aires d'accueil | Nbre aires accueil | % PLACES REALISEES EN AIRES D'ACCUEIL A FIN 2009 |
|                                 |                       | Accueil (& pt pas.)                                  | Grand passage | en aires accueil (& pt pas.) | terrain familial locatif |                                |                    |                                                  |
| LORRAINE                        | 54-Meurthe et Moselle | 11                                                   | 2             | 232                          | 0                        | 370                            | 19                 | 63                                               |
|                                 | 55-Meuse              | 4                                                    | 0             | 35                           | 0                        | 81                             | 9                  | 43                                               |
|                                 | 57-Moselle            | 9                                                    | 0             | 218                          | 0                        | 825                            | 29                 | 26                                               |
|                                 | 88-Vosges             | 5                                                    | 0             | 122                          | 4                        | 253                            | 11                 | 48                                               |
| <b>Total LORRAINE</b>           |                       | <b>29</b>                                            | <b>2</b>      | <b>607</b>                   | <b>4</b>                 | <b>1 529</b>                   | <b>68</b>          | <b>40</b>                                        |
| MIDI PYRENEES                   | 09-Ariège             | 8                                                    | 0             | 100                          | 0                        | 107                            | 9                  | 93                                               |
|                                 | 12-Aveyron            | 5                                                    | 0             | 113                          | 0                        | 154                            | 8                  | 73                                               |
|                                 | 31-Haute-Garonne      | 21                                                   | 0             | 504                          | 0                        | 962                            | 45                 | 52                                               |
|                                 | 32-Gers               | 4                                                    | 1             | 96                           | 0                        | 98                             | 4                  | 98                                               |
|                                 | 46-Lot                | 2                                                    | 0             | 49                           | 0                        | 107                            | 7                  | 46                                               |
|                                 | 65-Hautes-Pyrénées    | 12                                                   | 1             | 243                          | 0                        | 268                            | 14                 | 91                                               |
|                                 | 81-Tarn               | 5                                                    | 1             | 170                          | 0                        | 270                            | 9                  | 63                                               |
|                                 | 82-Tarn-et-Garonne    | 4                                                    | 1             | 124                          |                          | 214                            | 7                  | 58                                               |
| <b>Total MIDI PYRENEES</b>      |                       | <b>61</b>                                            | <b>4</b>      | <b>1 399</b>                 | <b>0</b>                 | <b>2 180</b>                   | <b>103</b>         | <b>64</b>                                        |
| NORD PAS DE CALAIS              | 59-Nord               | 27                                                   | 4             | 1 258                        | 0                        | 3 200                          | 119                | 39                                               |
|                                 | 62-Pas-de-Calais      | 20                                                   | 3             | 522                          |                          | 1 113                          | 48                 | 47                                               |
| <b>Total NORD PAS DE CALAIS</b> |                       | <b>47</b>                                            | <b>7</b>      | <b>1 780</b>                 | <b>0</b>                 | <b>4 313</b>                   | <b>167</b>         | <b>41</b>                                        |
| BASSE NORMANDIE                 | 14-Calvados           | 14                                                   | 4             | 384                          | 0                        | 365                            | 14                 | 105                                              |
|                                 | 50-Manche             | 9                                                    | 0             | 248                          | 26                       | 293                            | 11                 | 85                                               |
|                                 | 61-Orne               | 3                                                    | 0             | 120                          | 0                        | 150                            | 5                  | 80                                               |
| <b>Total BASSE NORMANDIE</b>    |                       | <b>26</b>                                            | <b>4</b>      | <b>752</b>                   | <b>26</b>                | <b>808</b>                     | <b>30</b>          | <b>93</b>                                        |
| HAUTE NORMANDIE                 | 27-Eure               | 11                                                   | 1             | 258                          | 0                        | 273                            |                    | 95                                               |
|                                 | 76-Seine-Maritime     | 9                                                    | 1             | 174                          | 0                        | 492                            | 28                 | 35                                               |
| <b>Total HAUTE NORMANDIE</b>    |                       | <b>20</b>                                            | <b>2</b>      | <b>432</b>                   | <b>0</b>                 | <b>765</b>                     | <b>28</b>          | <b>56</b>                                        |
| PAYS DE LOIRE                   | 44-Loire-Atlantique   | 31                                                   | 6             | 446                          | 1                        | 805                            | 50                 | 55                                               |
|                                 | 49-Maine et Loire     | 23                                                   | 0             | 347                          | 0                        | 388                            | 26                 | 89                                               |
|                                 | 53-Mayenne            | 6                                                    | 3             | 152                          | 0                        | 250                            | 11                 | 61                                               |
|                                 | 72-Sarthe             | 23                                                   | 0             | 437                          | 0                        | 606                            | 38                 | 72                                               |
|                                 | 85-Vendée             | 14                                                   | 0             | 296                          | 5                        | 406                            | 20                 | 73                                               |
| <b>Total PAYS DE LOIRE</b>      |                       | <b>97</b>                                            | <b>9</b>      | <b>1 678</b>                 | <b>6</b>                 | <b>2 455</b>                   | <b>145</b>         | <b>68</b>                                        |
| PICARDIE                        | 02-Aisne              | 6                                                    | 1             | 177                          | 0                        | 262                            | 10                 | 68                                               |
|                                 | 60-Oise               | 1                                                    | 1             | 75                           | 0                        | 555                            | 15                 | 14                                               |
|                                 | 80-Somme              | 3                                                    | 3             | 110                          | 0                        | 352                            | 9                  | 31                                               |
| <b>Total PICARDIE</b>           |                       | <b>10</b>                                            | <b>5</b>      | <b>362</b>                   | <b>0</b>                 | <b>1 169</b>                   | <b>34</b>          | <b>31</b>                                        |
| POITOU CHARENTES                | 16-Charente           | 8                                                    | 0             | 164                          | 0                        | 252                            | 16                 | 65                                               |
|                                 | 17-Charente-Maritime  | 12                                                   | 0             | 277                          | 12                       | 432                            | 16                 | 64                                               |
|                                 | 79-Deux-Sèvres        | 10                                                   | 2             | 141                          | 0                        | 175                            | 10                 | 81                                               |
|                                 | 86-Vienne             | 14                                                   | 2             | 259                          | 14                       | 284                            | 17                 | 91                                               |
| <b>Total POITOU CHARENTES</b>   |                       | <b>44</b>                                            | <b>4</b>      | <b>841</b>                   | <b>26</b>                | <b>1 143</b>                   | <b>59</b>          | <b>74</b>                                        |
| PACA                            | 04-Alp. Hte Provence  | 1                                                    | 0             | 22                           | 0                        | 67                             | 3                  | 33                                               |
|                                 | 05-Hautes-Alpes       | 1                                                    | 0             | 20                           | 0                        | 70                             | 3                  | 29                                               |
|                                 | 06-Alpes-Maritimes    | 2                                                    | 0             | 90                           | 0                        | 1 190                          | 28                 | 8                                                |
|                                 | 13-Bouches du Rhône   | 5                                                    | 0             | 172                          | 0                        | 1 070                          | 30                 | 16                                               |
|                                 | 83-Var                | 6                                                    | 1             | 154                          | 0                        | 440                            | 17                 | 35                                               |
|                                 | 84-Vaucluse           | 12                                                   | 0             | 312                          | 36                       | 397                            | 17                 | 79                                               |
| <b>Total PACA</b>               |                       | <b>27</b>                                            | <b>1</b>      | <b>770</b>                   | <b>36</b>                | <b>3 234</b>                   | <b>98</b>          | <b>24</b>                                        |
| RHONE ALPES                     | 01-Ain                | 13                                                   | 2             | 347                          | 28                       | 450                            | 18                 | 77                                               |
|                                 | 07-Ardèche            | 1                                                    | 0             | 12                           | 0                        | 165                            | 9                  | 7                                                |
|                                 | 26-Drôme              | 8                                                    | 0             | 164                          | 0                        | 225                            | 14                 | 73                                               |
|                                 | 38-Isère              | 25                                                   | 2             | 429                          | 28                       | 867                            | 51                 | 49                                               |
|                                 | 42-Loire              | 7                                                    | 2             | 135                          | 0                        | 361                            | 24                 | 37                                               |
|                                 | 69-Rhône              | 18                                                   | 1             | 412                          | 50                       | 704                            | 40                 | 59                                               |
|                                 | 73-Savoie             | 3                                                    | 0             | 106                          | 14                       | 262                            | 13                 | 40                                               |
|                                 | 74-Haute-Savoie       | 8                                                    | 1             | 211                          | 26                       | 589                            | 26                 | 36                                               |
| <b>Total RHONE ALPES</b>        |                       | <b>83</b>                                            | <b>8</b>      | <b>1 816</b>                 | <b>146</b>               | <b>3 623</b>                   | <b>195</b>         | <b>50</b>                                        |
| <b>TOTAL GENERAL</b>            |                       | <b>840</b>                                           | <b>91</b>     | <b>19 936</b>                | <b>393</b>               | <b>41 569</b>                  | <b>1 867</b>       | <b>48</b>                                        |

## ANNEXE 8

### **Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe**

Version consolidée au 6 août 2008

#### **Titre I<sup>er</sup> : Exercice des activités ambulantes et délivrance des titres de circulation.**

**Article 1<sup>er</sup> (abrogé au 6 août 2008 par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 - art. 53)**

*Toute personne physique ou morale, ayant en France son domicile, une résidence fixe depuis plus de six mois ou son siège social, doit, pour exercer ou faire exercer par ses préposés une profession ou une activité ambulante hors du territoire de la commune où est située son habitation ou son principal établissement en faire la déclaration aux autorités administratives. Cette déclaration doit être renouvelée périodiquement.*

*La même déclaration est exigée de tout ressortissant d'un des États membres de l'Union européenne qui justifie d'un domicile ou d'une résidence fixe depuis plus de six mois ou de son siège social dans un État membre de l'Union européenne autre que la France, pour l'exercice sur le territoire national d'une profession ou activité ambulante.*

*Si le déclarant n'est pas ressortissant d'un des États membres de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, il devra justifier qu'il réside régulièrement en France depuis cinq années au moins.*

#### **Article 2 (modifié par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 - art. 53)**

Les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne doivent être munies d'un livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives.

Les personnes qui accompagnent celles mentionnées à l'alinéa précédent, et les préposés de ces dernières doivent, si elles sont âgées de plus de seize ans et n'ont en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, être munies d'un livret de circulation identique.

Les employeurs doivent s'assurer que leurs préposés sont effectivement munis de ce document, lorsqu'ils y sont tenus.

#### **Article 3**

Les personnes âgées de plus de seize ans autres que celles mentionnées à l'article 2 et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies de l'un des titres de circulation prévus aux articles 4 et 5 si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile.

#### **Article 4**

Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée, il leur est remis un livret de circulation qui devra être visé à des intervalles qui ne pourront être inférieurs à trois mois par l'autorité administrative. Un livret identique est remis aux personnes qui sont à leur charge.

#### **Article 5 (modifié par la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 - art. 26)**

Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 ne remplissent pas les conditions prévues à l'article précédent, il leur est remis un carnet de circulation qui devra être visé tous les trois mois, de quantième à quantième, par l'autorité administrative.

Si elles circulent sans avoir obtenu un tel carnet, elles seront passibles d'un emprisonnement de trois mois à un an.

#### **Article 6**

Les titres de circulation ne peuvent être délivrés aux personnes venant de l'étranger que si elles justifient de façon certaine de leur identité.

La validité du livret spécial de circulation prévu à l'article 2, des carnet et livret prévus aux articles 3, 4 et 5, doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative.

### **Titre II : Communes de rattachement.**

#### **Article 7**

Toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation prévu aux articles précédents est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée.

Le rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire.

#### **Article 8**

Le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune, ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement.

Lorsque ce pourcentage est atteint, le préfet ou le sous-préfet invite le déclarant à choisir une autre commune de rattachement.

Le préfet pourra, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, apporter des dérogations à la règle établie au premier alinéa du présent article, notamment pour assurer l'unité des familles.

#### **Article 9**

Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de

deux ans. Une dérogation peut être accordée lorsque des circonstances d'une particulière gravité le justifient. Toute demande de changement doit être accompagnée de pièces justificatives, attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix.

#### **Article 10**

Le rattachement prévu aux articles précédents produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'État, en ce qui concerne :

La célébration du mariage ;

L'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ;

L'accomplissement des obligations fiscales ;

L'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi ;

L'obligation du service national.

Le rattachement à une commune ne vaut pas domicile fixe et déterminé. Il ne saurait entraîner un transfert de charges de l'État sur les collectivités locales, notamment en ce qui concerne les frais d'aide sociale.

### **Titre III : Dispositions diverses.**

#### **Article 11 (modifié par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 - art. 53)**

Des décrets en Conseil d'État déterminent les modalités d'application des titres Ier et II et, notamment, les conditions dans lesquelles les titres de circulation sont délivrés et renouvelés et les mentions devant y figurer, les modalités des contrôles particuliers permettant d'établir que les détenteurs des titres de circulation mentionnés aux articles 2, 3, 4 et 5, et les mineurs soumis à leur autorité ont effectivement satisfait aux mesures de protection sanitaire prévues par les lois et règlements en vigueur et les conditions dans lesquelles le maire, conformément à l'article 7, doit donner son avis motivé et dans lesquelles les personnes titulaires d'un titre de circulation apportent les justifications motivant la dérogation prévue par l'article 9.

#### **Article 12**

Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux bateliers.

Elles ne font pas obstacle à l'application des conventions et traités internationaux.

#### **Article 13**

Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment la loi modifiée du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de

la circulation des nomades, l'article 1649 quater, paragraphe 3 du code général des impôts, le troisième alinéa de l'article 102 du code civil.

**Article 14 (modifié par la loi n° 69-1238 du 31 décembre 1969)**

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur le 1er janvier 1971.

Toutefois, dès la publication de la loi, le visa des carnets anthropométriques prévus aux articles 3 et suivants de la loi modifiée du 16 juillet 1912 sera remplacé par un visa mensuel délivré par le commissaire de police ou le commandant de brigade de gendarmerie.

## **ANNEXE 9**

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

Version consolidée au 11 mars 2010

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'État chargé de la défense nationale, du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'intérieur, du ministre de l'économie et des finances, du ministre du développement industriel et scientifique et du ministre du travail, de l'emploi et de la population.

Vu la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des professions ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, et notamment son article 11, ensemble la loi n° 69-1238 du 31 décembre 1969 modifiant l'article 14 de ladite loi ;

Vu l'ordonnance n° 69-815 du 28 août 1969 modifiant le décret du 12 novembre 1938 modifié relatif à la carte d'identité de commerçant pour les étrangers ;

Vu le décret n° 70-29 du 5 janvier 1970 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des états membres de la Communauté économique européenne bénéficiaires de la libre circulation des personnes et services ;

Vu le code civil, et notamment son article 102 ;

Vu le code général des impôts ;

Vu l'article R. 25 du code pénal ;

Le Conseil d'État entendu,

## **Chapitre Ier : Délivrance des titres de circulation.**

### **Article 1<sup>er</sup> (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Toute personne qui veut exercer une profession ou une activité ambulante dans les conditions prévues par l'article L. 123-29 du code de commerce ou qui veut circuler en France dans les conditions prévues à l'article 3 de la loi du 3 janvier 1969 susvisée doit, sous réserve des dispositions de l'article 4, en se présentant personnellement, demander au préfet ou au sous-préfet de l'arrondissement où est située la commune à laquelle elle désire être rattachée ou, à Paris, au préfet de police le livret spécial, le livret ou le carnet de circulation prévus aux articles susmentionnés. Elle doit justifier de son identité et de sa nationalité et déposer sa photographie d'identité en trois exemplaires.

Il lui est délivré une attestation valant titre provisoire de circulation ; cette attestation est valable pour une durée maximale d'un mois.

Le livret spécial, le livret et le carnet de circulation prévus respectivement aux articles 2, 4 et 5 de la loi du 3 janvier 1969 susvisée sont valables cinq ans.

Ces titres de circulation portent un numéro d'ordre, ils mentionnent la date de leur délivrance et celles de leurs prorogations successives de validité qui doivent être effectuées par le préfet ou le sous-préfet de l'arrondissement dans lequel est située la commune de rattachement. Ils reproduisent le signalement de leur titulaire et comportent l'ensemble des indications qui figurent sur la carte nationale d'identité ainsi que l'indication de la commune de rattachement et celle de la profession ou de l'activité exercées.

### **Article 2 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

La personne n'ayant ni domicile ni résidence fixes mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 123-29 du code de commerce s'entend comme étant le déclarant qui n'a pas d'établissement principal au sens de l'article 102 du code civil ou qui ne séjourne pas dans un État de la Communauté européenne depuis six mois au moins à titre de propriétaire ou de locataire d'un logement garni de meubles lui appartenant.

### **Article 3 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

La délivrance ou la prorogation de validité d'un livret de circulation est subordonnée à la production de tous éléments susceptibles d'établir l'existence de ressources régulières assurant à l'intéressé des conditions normales d'existence et notamment :

En ce qui concerne les ressources provenant des salaires, carte d'immatriculation à un régime de sécurité ou d'assurances sociales, feuilles de paie, attestation de la qualité de chômeur secouru ;

En ce qui concerne les ressources fournies par une personne assumant la charge de l'intéressé, attestation de cette personne délivrée sous sa responsabilité.

### **Article 4 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Toute personne mentionnée à l'article 5 de la loi susvisée du 3 janvier 1969 qui sollicite la délivrance d'un carnet de circulation doit, lorsqu'elle vient de l'étranger, présenter sa demande non au commissaire de la République ou au commissaire adjoint de la



République dont dépend la commune choisie comme commune de rattachement mais au commissaire de la République ou au commissaire adjoint de la République dont dépend la commune du lieu de son arrivée en France.

**Article 5 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Toute personne mentionnée aux articles 2 et 3 de la loi susvisée du 3 janvier 1969 doit, si elle ne possède pas la nationalité française, produire en vue de la délivrance du livret spécial, du livret ou du carnet de circulation, le document en cours de validité sous le couvert duquel elle est entrée en France ainsi que, le cas échéant, son titre de séjour et sa carte de travailleur ou de commerçant étranger.

**Article 6 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Le titulaire d'un livret spécial, d'un livret ou d'un carnet de circulation qui en demande la prorogation de validité doit présenter personnellement sa requête :

a) soit au commissaire de la République ou au commissaire-adjoint de la République dans l'arrondissement duquel est située sa commune de rattachement ;

b) soit au commissaire de la République ou au commissaire adjoint de la République le plus proche de son lieu de séjour. Un récépissé de dépôt lui est aussitôt remis. Ce récépissé vaut titre de circulation pour une durée de trois mois. Lors du dépôt, le requérant doit indiquer la préfecture ou la sous-préfecture auprès de laquelle il désire retirer son titre prorogé.

**Article 7 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

En cas de perte, de vol, de destruction ou de détérioration du livret spécial, du livret ou du carnet de circulation, le titulaire en fait immédiatement la déclaration au commissaire de police ou au commandant de brigade de gendarmerie le plus proche. Il mentionne le lieu où a été délivré le titre de circulation perdu, volé, détruit ou détérioré. Attestation de sa déclaration lui est aussitôt remise. Cette attestation vaut titre de circulation pour une durée de quatre mois ; elle n'est pas renouvelable. Le déclarant doit adresser immédiatement par lettre recommandée avec demande d'accusé de réception une demande de duplicata au commissaire de la République ou au commissaire adjoint de la République qui avait délivré le titre de circulation en indiquant la préfecture ou la sous-préfecture auprès de laquelle il désire retirer ce document ; cette demande est accompagnée de la photographie d'identité de l'intéressé en trois exemplaires.

Le nouveau titre de circulation est établi dans les formes prescrites par l'article 1 ci-dessus et doit porter la mention "duplicata".

**Article 8 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Les autorités habilitées à délivrer les visas prévus par les articles 4 et 5 de la loi du 3 janvier 1969 sont les commissaires de police et les commandants de brigade de gendarmerie.

**Article 9 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Le livret spécial de circulation n'est soumis à aucun visa.

Le livret de circulation doit être présenté au visa par son titulaire chaque année. Le visa est valable pour une durée d'un an calculée de quantième à quantième.

Le carnet de circulation doit être présenté au visa par les intéressés au moins tous les mois.

**Article 10 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Les personnes mentionnées aux articles 2 et 4 de la loi du 3 janvier 1969 qui circuleront sans s'être fait délivrer un titre de circulation seront passibles de l'amende prévue pour les contraventions de 5<sup>e</sup> classe.

**Article 11 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Les personnes qui ne feront pas viser leur titre de circulation dans les délais prévus suivant les cas par l'article 5 de la loi susvisée du 3 janvier 1969 ou par l'article 9, alinéa 2, du présent décret seront passibles de l'amende prévue pour les contraventions de 5<sup>e</sup> classe.

**Article 12 (modifié par décret n°2009-194 du 18 février 2009)**

Les personnes qui sont astreintes à détenir un des titres de circulation prévus aux articles 2, 4 et 5 de la loi du 3 janvier 1969 doivent justifier à toute réquisition des officiers ou agents de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique, de la possession de ces documents ; le défaut de justification sera puni de l'amende prévue pour les contraventions de 4<sup>e</sup> classe [\*sanctions pénales\*].

**Article 13 (modifié par décret n°2009-194 du 18 février 2009)**

Le décret du 7 juillet 1926 modifié pris pour l'application de la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades, ensemble le décret du 15 mai 1936 pris pour l'application du décret du 30 octobre 1935, sont abrogés.

## **Chapitre II : Communes de rattachement.**

### **Article 14 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Toute personne qui demande la délivrance d'un livret spécial de circulation, d'un livret de circulation ou d'un carnet de circulation doit indiquer simultanément la commune à laquelle elle désire être rattachée et le motif du choix de la commune. Le demandeur indique, pour le cas où sa demande ne pourrait pas être satisfaite, les communes de l'arrondissement qu'il choisit à titre subsidiaire ; il marque l'ordre de son choix. La décision est prise par le commissaire de la République. Toute décision de refus doit être motivée ; le commissaire de la République ne peut écarter le choix de l'intéressé que pour des motifs graves tirés notamment de l'ordre public. Au cas où les demandes de l'intéressé ne peuvent être satisfaites, celui-ci est invité par le commissaire de la République ou le commissaire adjoint de la République à choisir une autre commune de rattachement.

### **Article 15 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

En dehors du cas où la demande de rattachement concerne la ville de Paris, le commissaire de la République ou le commissaire adjoint de la République informe immédiatement le maire de la commune intéressée, en précisant :

L'identité du demandeur ;

La composition de sa famille ;

La ou les professions qu'il exerce ;

Le cas échéant, le motif invoqué à l'appui de la demande de rattachement.

Le maire doit faire parvenir au commissaire de la République ou au commissaire adjoint de la République, dans un délai maximum de quinze jours à compter de la date à laquelle il a été saisi, son avis motivé sur la suite à réserver à la demande de rattachement.

### **Article 16 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

En application des dispositions du troisième alinéa de l'article 8 de la loi du 3 janvier 1969, le commissaire de la République peut, par décision prise sur chaque demande de rattachement après avis du maire et pour des motifs d'ordre familial ou professionnel, admettre des rattachements ayant pour conséquence de faire dépasser la limite de 3 %.

### **Article 17 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Les personnes sans domicile ni résidence fixe mentionnés à l'article 14 sont tenues d'accomplir leurs obligations fiscales auprès des services des impôts dont relève la commune à laquelle elles se trouvent rattachées.

Lorsque, pour une même commune, il existe plusieurs services des impôts à compétence territoriale déterminée, les obligations fiscales sont accomplies auprès du service désigné par l'administration des impôts.

**Article 18 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Toute personne mentionnée à l'article 1 du présent décret qui désire changer de commune de rattachement doit adresser sa demande au commissaire de la République du département ou au commissaire adjoint de la République de l'arrondissement où est située la commune à laquelle elle est rattachée et, dans le ressort de la préfecture de police, au préfet de police. Elle doit joindre à sa demande les pièces justifiant qu'elle a établi des attaches dans une autre commune.

La détermination de ces attaches peut notamment résulter de l'une des circonstances suivantes :

Le requérant a acquis ou pris en location un terrain ou un bâtiment ;

Il a conclu un contrat de travail l'appelant à un séjour prolongé dans une commune autre que celle à laquelle il est rattaché ;

Un ou plusieurs membres de sa famille se sont fixés dans la commune à laquelle il désire être rattaché ;

Il justifie qu'il séjourne au moins trois mois chaque année dans ladite commune, ou qu'il y revient à intervalles fréquents ;

Un ou plusieurs enfants du requérant fréquentent avec assiduité un établissement scolaire situé dans la commune à laquelle il demande son rattachement ;

Un membre de la famille du requérant est hospitalisé ou immobilisé pour une longue durée dans la commune à laquelle l'intéressé désire se rattacher.

**Article 19 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Le commissaire de la République ou le commissaire adjoint de la République saisi de la demande de changement de la commune de rattachement en avise sans délai, en lui communiquant les justifications fournies, le commissaire de la République ou le commissaire adjoint de la République dont dépend la commune à laquelle le rattachement est demandé. Le commissaire de la République ou le commissaire adjoint de la République recueille l'avis du maire dans les conditions prévues à l'article 15 ci-dessus et fait connaître sa décision au commissaire de la République ou au commissaire adjoint de la République initialement saisi, qui avise le requérant. Si cette décision est positive, elle est communiquée au maire de l'ancienne commune de rattachement.

**Article 20 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Les demandes tendant à obtenir un changement de commune de rattachement avant l'expiration de la durée de deux ans prévue à l'article 9 de la loi du 3 janvier 1969 doivent être accompagnées de tous documents établissant les motifs graves qui les justifient. Le commissaire de la République se prononce après avoir pris l'avis, selon le cas, du directeur de l'action sanitaire et sociale ou de l'inspecteur du travail.

### **Chapitre III : Dispositions diverses.**

#### **Article 21 (modifié par décret n° 2009-194 du 18 février 2009)**

Les dispositions du chapitre Ier et du chapitre II du présent décret cessent d'être applicables à toute personne qui acquiert un domicile au sens de l'article 102 du code civil ou une résidence fixe.