N° 617

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2015

RAPPORT D´INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur les **aires** *d'***accueil** *des* **gens** *du* **voyage***,*

Par MM. Jean-Marie BOCKEL et Michel LE SCOUARNEC,

Sénateurs.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; MM. Rémy Pointereau, Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. René Vandierendonck, v*ice-présidents* ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Luc Carvounas, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Hervé Maurey, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Louis Pinton, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.

S O M M A I R E

Pages

AVANT-PROPOS 5

LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS 7

I. LE BILAN D'UNE DÉCENNIE D'APPLICATION DE LA « LOI BESSON » A ÉTÉ FAIT PAR SIX RAPPORTS SUCCESSIFS QUI EN SOULIGNENT L'IMPARFAITE APPLICATION 9

A. LA LOI DE 2000, FONDEMENT DES DROITS ET DEVOIRS MUTUELS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES GENS DU VOYAGE, A ÉTÉ DIVERSEMENT APPLIQUÉE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE 10
1. Les différentes aires de stationnement destinées aux résidences mobiles 10
2. L'équilibre entre droits et devoirs… 11
3. …fondé sur l'établissement de schémas départementaux inégalement réalisés malgré les aides de l'État 12

B. LA LOI DE 2000 CONFÈRE AUX COMMUNES AYANT RESPECTÉ LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES POUVOIRS DE POLICE CLAIRS ET FONDÉS EN DROIT À L'ÉGARD DES GENS DU VOYAGE EN CAS DE STATIONNEMENT ILLICITE 17
a) Arrêté d'interdiction de stationnement 17
b) Évacuation d'une installation qui s'est mise en place malgré l'interdiction de stationnement 17
c) Sanctions pénales de l'occupation illicite d'un terrain 17
d) Droit commun applicable en cas de dégradations 18
e) Suppression de l'obligation de trouble à l'ordre public dans le cadre de la procédure de délogement d'un stationnement illégal 19
f) Réduction du délai de mise en demeure pour quitter un terrain occupé illégalement 19

II. LES COMMUNES RENCONTRENT PLUSIEURS TYPES DE DIFFICULTÉS POUR CRÉER ET GÉRER LES AIRES INSCRITES AU SCHÉMA DÉPARTEMENTAL 21

A. LES AIRES PERMANENTES D'ACCUEIL 21

B. LES AIRES DE GRAND PASSAGE (AGP) 23

III. LE POINT DE VUE D'UNE ASSOCIATION REPRÉSENTATIVE DES GENS DU VOYAGE 27

IV. LES IMPLICATIONS POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU STATUT, À L'ACCUEIL ET À L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE 31

A. L'ABROGATION DE LA LOI DE 1969 31

B. DE NOUVEAUX POUVOIRS CONFÉRÉS AUX PRÉFETS POUR, SI NÉCESSAIRE, IMPOSER L'APPLICATION DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DANS TOUTES LEURS DISPOSITIONS 32

C. UN NOUVEAU DISPOSITIF FACILITANT L'USAGE DU RÉGIME ADMINISTRATIF DE L'ÉVACUATION FORCÉE POUR LES COMMUNES ET LES EPCI AYANT SATISFAIT AUX OBLIGATIONS DÉCOULANT DU SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'ACCUEIL 32

EXAMEN EN DÉLÉGATION 35

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 45

ANNEXES 47

ANNEXE I : ÉTAT DE RÉVISION DES SCHÉMAS (au 9 avril 2015 – *Source : ministère du Logement*) 49

ANNEXE II : AIRES D'ACCUEIL ET DE GRAND PASSAGE RÉALISÉES AU 5 AOÛT 2014 53

ANNEXE III : CRÉDITS AFFECTÉS DEPUIS 2000 PAR LE MINISTÈRE DU LOGEMENT À L'ACCUEIL ET À L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE 57

ANNEXE IV : COLLECTIVITÉ COMPÉTENTE POUR LES AIRES DE GRAND PASSAGE DES GENS DU VOYAGE 59

ANNEXE V : AIRES DE GRAND PASSAGE DES GENS DU VOYAGE 61

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les difficultés d'ordres divers suscitées par la présence des « gens du voyage »[1], citoyens français[2], sur le territoire national, remontent à plus de 500 ans[3].

Ainsi, un édit royal datant de 1529 frappe de bannissement le fait d'être « bohémien ». Cette discrimination persistera jusque dans les années 1960, sous des formes qui iront en s'adoucissant.

C'est avec 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, **que sont instaurées des obligations mutuelles entre les communes et les gens du voyage** : quelle que soit leur taille, les communes doivent rendre possibles le passage et l'accueil des gens du voyage sur leur territoire. Ceux-ci doivent se rattacher obligatoirement à une commune pour exercer leurs droits civiques et sociaux.

Il faut souligner que ce texte est contresigné par les ministres de la Justice et de l'Intérieur, alors que la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui constitue le socle des modalités actuellement en vigueur pour cet accueil, a été rédigée sous l'impulsion de M. Louis Besson, alors secrétaire d'État au logement. La perspective en est donc différente, et complémentaire.

La loi de 1969[4] et la « loi Besson » de 2000 constituent aujourd'hui le fondement des obligations mutuelles entre les collectivités territoriales et les gens du voyage, mais les schémas départementaux d'accueil que prescrivait la « loi Besson » ne sont pas entièrement appliqués.

De plus, l'émergence d'attentes nouvelles exprimées par les gens du voyage et de contraintes foncières et sécuritaires plus fortes pesant sur les communes, rendent nécessaires une évolution des pratiques aux niveaux local et étatique : répartition des compétences entre collectivités territoriales, entre celles-ci et l'État, entre les divers ministères compétents, prise en compte des terrains d'accueil existants et à venir dans les documents d'urbanisme, notamment.

---

[1] *Ce terme s'est substitué, depuis une circulaire d'application de la loi de 1969 (voir* infra*) prise en 1972, à l'appellation de « nomade » utilisée depuis la loi du 16 juillet 1912 sur « l'exercice des professions ambulantes et la circulation des nomades ».*

[2] *Ce rapport ne traite pas des problèmes propres aux étrangers, tels les Roms d'Europe Centrale.*

[3] *Cf. « Mille ans d'histoire des Tsiganes » par François Vaux de Foletier, Fayard, 1970.*

[4] *Ce texte est abrogé par la proposition de loi n° 1610 (2013-2014), en cours d'examen au Parlement, de M. Dominique Raimbourg, député de Loire-Atlantique.*

La Délégation aux collectivités territoriales du Sénat a donc confié à deux de ses membres, MM. Jean-Marie Bockel, président, sénateur du Haut-Rhin, et Michel Le Scouarnec, sénateur du Morbihan, la rédaction d'un rapport faisant le point sur la situation actuelle des relations entre gens du voyage et collectivités territoriales, ainsi que sur les dispositifs de nature à les améliorer. Cette étude ne traite donc pas de l'aspect social (aides financières aux personnes, situation sanitaire, scolarisation des enfants) de la situation des gens du voyage.

Si des améliorations techniques sont nécessaires –et permettraient de faciliter la coexistence des populations nomades et sédentaires–, elles ne suffiront pas, par elles-mêmes, à aplanir les divers malentendus inhérents à des modes de vie différents.

LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS

① Établir un schéma régional des aires de grand passage en adéquation avec les besoins exprimés par les départements et les intercommunalités ;

② Adapter le seuil de 5 000 habitants institué par la « loi Besson » pour l'inscription d'une commune au schéma départemental des aires permanentes d'accueil à la notion de « bassin de vie » utilisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;

③ Intégrer dans les plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUI) un zonage spécifique consacré aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux des gens du voyage ;

④ Inscrire dans les schémas départementaux les termes d'une convention-type posant les règles de base des conventions de gestion conclues entre les intercommunalités et les sociétés gestionnaires d'aires permanentes d'accueil ;

⑤ Faire de même pour les tarifs pratiqués par ces sociétés, modulés en fonction des services proposés, dans un but d'harmonisation et d'équité de ces tarifs ;

⑥ Faciliter l'accession à la propriété pour les gens du voyage ayant des capacités d'investissement, et la location de terrains auprès de bailleurs sociaux pour ceux qui en sont dépourvus ;

⑦ Créer un observatoire national des gens du voyage chargé de collecter les données fournies annuellement par les conseils départementaux et les préfectures sur les taux d'occupation des aires permanentes d'accueil et des aires de grand passage, de recenser les difficultés rencontrées dans les rapports entre gens du voyage et collectivités territoriales, et de proposer les évolutions de nature à les aplanir.

I. LE BILAN D'UNE DÉCENNIE D'APPLICATION DE LA « LOI BESSON » A ÉTÉ FAIT PAR SIX RAPPORTS SUCCESSIFS QUI EN SOULIGNENT L'IMPARFAITE APPLICATION

Plusieurs instances se sont penchées sur les modifications concrètes découlant de ce texte, entré en application en 2002, et dont les éléments novateurs méritaient d'être évalués sous différents angles :

- **le conseil général de l'environnement et du développement durable remet en janvier 2011** le rapport « Les aires d'accueil des gens du voyage » réalisé par M. Patrick Laporte, inspecteur général de l'Administration du développement durable, au ministre de l'Écologie (M. Jean-Louis Borloo) et au secrétaire d'État chargé du Logement (M. Benoît Apparu) ;

- **la commission des Lois de l'Assemblée nationale publie, en mars 2011**, le rapport d'information confié au député Didier Quentin : « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme conditions du respect mutuel » ;

- le rapport au Premier ministre **de M. Pierre Hérisson, sénateur de Haute-Savoie et président de la commission nationale consultative des gens du voyage** : « Gens du voyage, pour un statut proche du droit commun » est remis en juillet 2011 ;

- **la Cour des comptes** publie, en octobre 2012, un rapport thématique sur « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage » ;

- **le préfet Hubert Derache remet, en juillet 2013, au Premier ministre**, le rapport dont il a été chargé sur : « L'appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage ».

Chacun de ces documents s'accorde sur l'apport qu'a constitué la « loi Besson » en définissant les droits et devoirs mutuels des collectivités territoriales et des gens du voyage, mais en constate l'application contrastée sur le territoire français.

Ce bilan s'accompagne d'une analyse des motifs de cette réalisation inachevée, et propose des mesures pour y remédier.

A. LA LOI DE 2000, FONDEMENT DES DROITS ET DEVOIRS MUTUELS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES GENS DU VOYAGE, A ÉTÉ DIVERSEMENT APPLIQUÉE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

1. Les différentes aires de stationnement destinées aux résidences mobiles

L'article 3 de la loi du 3 janvier 1969 définit **les gens du voyage comme « des personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne et n'exerçant aucune activité ambulante –contrairement aux forains et aux commerçants itinérants–, qui ne peuvent justifier de ressources régulières et logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ».**

Il n'existe pas une seule catégorie d'aires destinée au séjour prolongé des résidences mobiles.

La capacité des aires varie selon leur destination, qui répond elle-même aux mobiles de l'itinérance. **La circulaire interministérielle du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000** distingue, à cet égard, **cinq catégories de structures :**

- **une aire dite « d'accueil »** est prévue pour le séjour de résidences mobiles pendant une période qui peut durer plus de trois mois ; elle peut comprendre une vingtaine d'emplacements, soit quarante places de caravanes ;

- **une aire dite « de grand passage »** ayant vocation à accueillir, temporairement, des groupes importants pouvant représenter jusqu'à 200 caravanes voyageant ensemble vers des lieux de grands rassemblements traditionnels ou occasionnels. Le rapport Hérisson de 2011 rappelle que la circulaire du 8 juin 2011 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes de gens du voyage permet, en amont de l'événement auquel participent de nombreux gens du voyage, de préparer les grands rassemblements ;

- **des aires de petit passage disposant de faible capacité d'accueil**, ayant vocation à permettre des haltes de courte durée pour des familles isolées ou pour quelques caravanes voyageant en groupe peuvent être aménagées par les élus locaux. La réalisation de ces aires n'est pas obligatoire mais conseillée, car elles permettent de délester les autres aires de séjour ;

- **les terrains pour les haltes correspondant au devoir jurisprudentiel d'accueil des gens du voyage par les communes de moins de 5 000 habitants**. Destinés à la simple halte, ils ne sont pas inscrits au schéma départemental d'accueil et permettent aux communes de respecter la liberté constitutionnelle d'aller et venir des Tsiganes ;

- enfin, **des terrains pour les grands rassemblements religieux ou traditionnels des gens du voyage**, prévus pour l'accueil, pendant une semaine ou deux, de plusieurs milliers de caravanes, dont l'ampleur justifie la compétence de l'État.

Source : La commune et les gens du voyage. Emmanuel Aubin – Berger-Levrault, 2014.

- **Les différents terrains d'accueil**

		Petits groupes			Grands groupes	
Type		Terrain pour la halte	Aire de petit passage	Aire permanente d'accueil	Aire de grand passage	Emplacement pour grand rassemblement
Vocation		Simple halte (obligation jurisprudentielle)	Accueil de familles (pour les communes de - 5000 hab. avant 2000)	Accueil de familles	Grands rassemblements traditionnels ou occasionnels	Grands rassemblements traditionnels ou occasionnels
Capacité		-	Petits groupes de caravanes	selon obligations inscrites au schéma	de 50 à 200 caravanes	grand nombre de caravanes
Durée du stationnt		de 48 heures à 15 jours	très courte durée	préconisée 3 ou 5 mois avec dérogations possibles	en amont et en aval des grands rassemblements	quelques jours par an
Inscription au schéma		non	en annexe	oui	oui	oui
Subv° de l'Etat	**Investisst** (terminé depuis le 31/12/2008)	non	70% de la dépense plafonnée (création)	70% de la dépense plafonnée (création ou rénovation)	100% de la dépense plafonnée	non
	Gestion	non	non	ALT2	non	non

Accueil = dépense obligatoire des communes
Prise en compte des places de caravanes pour le calcul DGF des communes et EPCI
Accueil des gens du voyage > compétence obligatoire pour les CU et les Métropoles

2. L'équilibre entre droits et devoirs…

L'objectif de la « loi Besson », qualifié à juste titre d'» ambitieux » par la Cour des comptes, est de « rechercher un équilibre entre droits et devoirs réciproques des gens du voyage et des collectivités », selon les termes de la Cour, qui précise :

« L'objectif premier de la loi du 5 juillet 2000 est de définir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir, et l'aspiration des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes, et, d'autre part, le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés.

Cet équilibre est fondé sur le respect, par chacun, de ses droits et de ses devoirs : les collectivités locales auxquelles la loi confère la responsabilité de l'accueil des gens du voyage ; les gens du voyage eux-mêmes s'engageant, dans leur comportement, à être respectueux des règles collectives ; l'État, qui doit être le garant de cet équilibre et affirmer la solidarité nationale »[1].

La loi du 5 juillet 2000 prévoit l'élaboration de schémas d'accueil départementaux par le préfet et le président du conseil général, fixant l'emplacement d'aires d'accueil permanentes, d'aires de passage pour les rassemblements ponctuels et de terrains familiaux loués aux personnes sédentarisées.

Cette obligation légale s'adresse aux communes de plus de 5 000 habitants « qui figurent obligatoirement au schéma départemental » selon l'article premier de la loi.

La contrepartie de cette obligation réside dans la possibilité donnée au maire d'interdire par arrêté le stationnement, sur le territoire de la commune, des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil. En cas de non-respect de l'arrêté, le maire, comme le propriétaire du terrain occupé, peut demander au préfet la mise en demeure des occupants abusifs de quitter les lieux, si leur stationnement porte atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

La durée maximale entre la mise en demeure et son exécution est de 96 heures, du fait des délais de recours.

3. …fondé sur l'établissement de schémas départementaux inégalement réalisés malgré les aides de l'État

Le niveau départemental d'élaboration du schéma pour les aires permanentes d'accueil est considéré comme pertinent par l'ensemble des acteurs de terrain, d'une part car c'est celui d'élaboration des politiques d'action sociale, orientées notamment vers les gens du voyage les plus précaires, d'autre part parce que ce cadre géographique permet d'évaluer les besoins en aires d'accueil des gens du voyage et les terrains qui pourraient le mieux y répondre.

La Cour des comptes précise[2] :

« Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) est conçu comme le pivot des dispositifs spécifiques d'accueil des gens du voyage. Il prévoit, après une évaluation des besoins constatés et des capacités d'accueil existantes, la nature, la localisation et la capacité des aires à créer, ainsi que les interventions sociales nécessaires.

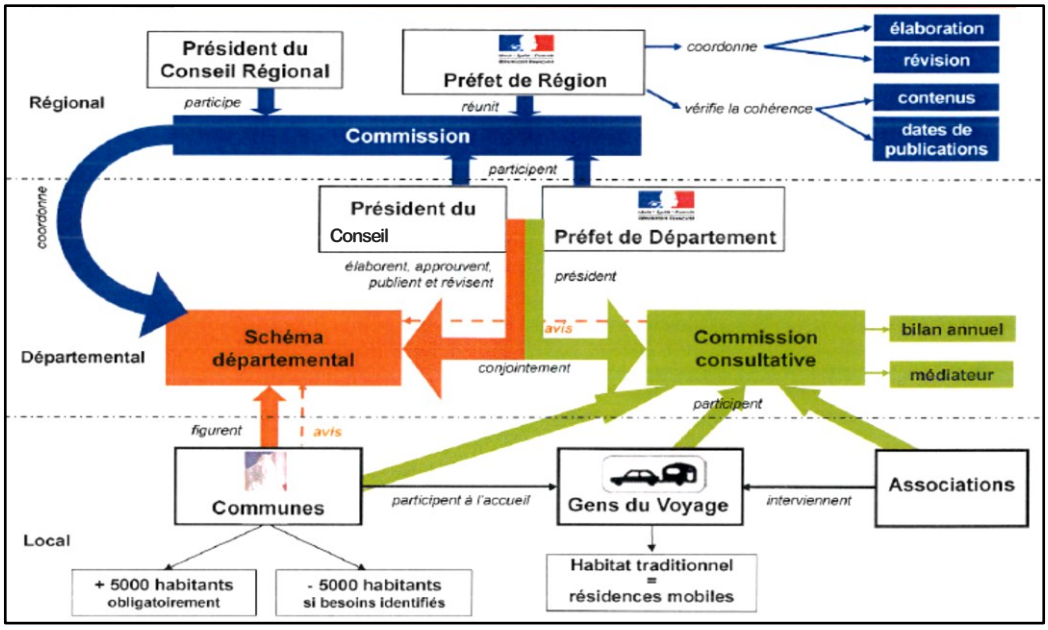
---

[1] *Rapport thématique 2012, page 24.*
[2] *Rapport thématique 2012, page 29.*

La commission consultative départementale des gens du voyage, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001[1], participe à l'élaboration du schéma et établit un bilan annuel de son application.

L'ensemble des schémas départementaux sont signés et publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture. Les départements d'outre-mer n'accueillent pas de gens du voyage, et n'entrent donc pas dans le champ de la loi. »

- **Organisation du schéma départemental**



Un retard important a été pris dans l'élaboration et l'approbation des schémas départementaux qui, selon la loi du 5 juillet 2000, auraient dû être approuvés au plus tard le 6 janvier 2002, soit dix-huit mois à compter de la publication de la loi. En fait, **la majeure partie des schémas ont été conclus en 2003 et 2004 (respectivement 57 et 18 schémas), un tiers ayant été approuvé en 2002**.

La situation a, depuis 2012, évolué positivement, essentiellement pour les aires d'accueil, les aires de grand passage étant plus complexes à localiser.

Ainsi, le ministère du Logement précisait-il à vos rapporteurs, le 9 avril 2015 :

« Tous les schémas initiaux élaborés suite à la loi du 5 juillet 2000 ont été approuvés et publiés, à l'exception de six schémas annulés par décision des tribunaux administratifs pour non-respect du formalisme imposé par la

[1] *Remplacé par le décret n° 2015-563 du 20 mai 2015.*

loi (Moselle, Val-d'Oise, Pyrénées-Orientales, Yvelines, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Depuis, ces départements ont approuvé un nouveau schéma, à l'exception du dernier. Ainsi, 100 départements sont aujourd'hui couverts par un schéma en faveur des gens du voyage.

Le schéma prévoit, en fonction des besoins constatés, le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil à créer, ainsi que les interventions sociales nécessaires aux populations concernées.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma et doivent réaliser les aménagements nécessaires dans un délai légal de deux ans suivant la publication du schéma, ou de quatre ans en cas de prorogation.

Les schémas départementaux doivent inclure l'inscription des aires de grand passage, qui sont des équipements sans rapport avec la politique du logement. Dans la pratique, peu d'aires de grand passage ont été localisées et le choix de ces implantations géographiques pourrait relever davantage d'un arbitrage à conduire par le préfet de région ».

Ainsi, un long délai peut séparer l'élaboration du schéma et la réalisation des aires d'accueil qu'il prévoit.

Il s'agit là d'une source éventuelle de décalage entre les besoins estimés et ceux constatés lors de la réalisation des équipements.

Pour soutenir et inciter les communes inscrites au schéma départemental à réaliser des aires permanentes d'accueil, **l'État a pris l'initiative de prendre en charge une partie des dépenses d'investissement**, sur le budget du ministère du Logement. Celui-ci décrit ainsi ce financement :

« Une subvention peut être accordée au titre du programme 135 "urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat" pour financer les coûts afférents au terrassement, au bornage, à l'arrivée d'eau et d'électricité, aux sanitaires et éventuellement au foncier. Ce financement est plafonné à hauteur de 70 % des dépenses d'investissement hors taxes, dans la limite d'un plafond de dépense subventionnable fixé par décret[1] à 15 245 € par place de caravane pour la création d'aires nouvelles. L'unité retenue pour l'attribution de la subvention est la place de caravane définie par décret[2] comme devant permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque.

Les aires de grand passage, destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, avant et après ces rassemblements, ne bénéficient pas de cette prise en charge.

---

[1] *N° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage.*

[2] *N° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil.*

L'article 138 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances initiale pour 2008 avait prolongé le délai jusqu'au 31 décembre 2008. Depuis cette date, le financement de l'État a été maintenu à titre exceptionnel pour l'aménagement d'aires d'accueil situées dans les seules communes ayant franchi le seuil des 5 000 habitants lors du dernier recensement de population, à la condition que leur EPCI d'appartenance ait respecté toutes les obligations inscrites au schéma initial[1] ».

Le rapport publié en janvier 2011 du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) rappelle que si, « fin 2009, 96 des 99 départements métropolitains avaient publié leur schéma départemental, les deux tiers seulement des places prévues par les schémas avaient été financées et la moitié des places mises en service. De plus, **entre 2004 et 2009, la durée moyenne de réalisation d'une aire (entre la décision de financement par l'État et la mise en service)** a plus que doublé, traduisant à la fois la difficulté croissante des montages financiers (pouvant conduire à différer voire à abandonner sa réalisation), et la durée croissante de réalisation.

Selon le CGEDD, la cherté des aires est liée au choix de leur localisation éloignée du centre des communes, impliquant le plus souvent d'importants travaux de voirie et réseaux divers (création d'un rond-point d'accès à l'aire, raccordement au réseau d'eau potable, traitement du sol pollué, etc.), dont les coûts sont imputés au budget global de l'opération.

La loi de 2000 avait prévu, dans son article 1-III, que **« le schéma départemental est révisé** selon la même procédure [d'élaboration] **tous les six ans à compter de sa publication** », pour intégrer les éventuelles évolutions constatées dans les déplacements des gens du voyage.

Au 9 avril 2015, 82 départements[2] disposaient d'un schéma révisé approuvé, dont 68 avaient été co-signés par le conseil général (devenu depuis « conseil départemental ») ; il restait alors 11 départements n'ayant pas révisé leur schéma : l'Aube, la Haute-Corse, les Hauts-de-Seine, les Pyrénées-Orientales, la Corrèze, la Creuse, le Gers, les Alpes-de-Haute-Provence, les Alpes-Maritimes, la Charente et l'Ardèche.

Par ailleurs, **au titre du fonctionnement, une aide à la gestion est versée par les Caisses d'allocations familiales (CAF) aux collectivités locales et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage en application du II de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale**. Ce dispositif relève de la compétence du ministère des Affaires sociales (direction générale de la cohésion sociale). Un nouveau dispositif a été mis en place à compter du 1er janvier 2015, par décret n° 2014-1742 du 30 décembre 2014 relatif à l'aide versée aux gestionnaires d'aires d'accueil

[1] *Voir annexe III.*
[2] *Voir annexe I.*

des gens du voyage. Le soutien est désormais lié au taux d'occupation des aires, ce qui peut engendrer des effets pervers (voir page.26).

Les communes avaient, dans la loi de 2000, l'obligation de participer à la mise en œuvre des schémas départementaux avant le 6 janvier 2005.

Cependant, les nombreux retards constatés ont conduit le gouvernement à différer jusqu'au 31 décembre 2008 cette date butoir, à la condition que les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) « aient manifesté leur volonté de se conformer à leurs obligations :

- soit par la transmission au représentant de l'État dans le département d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil des gens du voyage ;

- soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;

- soit par la réalisation d'une étude préalable.

Le délai d'exécution de la décision d'attribution de subvention, qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'une convention, concernant les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui se trouvent dans la situation ci-dessus est prorogé de deux ans »[1].

Les délais successifs accordés pour l'application de la loi de 2000 soulignent les difficultés rencontrées par les acteurs locaux à s'y conformer ou, pour certains observateurs, le peu d'empressement de certains d'entre eux à le faire.

Quels que soient les motifs de ces retards, la non-manifestation de volonté de satisfaire à ces obligations au 1er janvier 2009 prive les communes ou EPCI de l'aide financière de l'État pour la réalisation des aires de stationnement (70 % des dépenses d'investissement nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires, dans la limite de 15 245 € par place de caravane pour la réalisation d'aires nouvelles, et de 9 147 € pour la réhabilitation d'aires existantes. Pour les aires de grand passage, l'État verse jusqu'à 114 336 € par opération[2]).

Par ailleurs, l'article 7 de la loi de 2000 prévoit également une augmentation de la dotation globale de fonctionnement en cas d'augmentation de la population locale du fait de l'ouverture d'une aire d'accueil.

---

[1] *Article 201 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.*
[2] *Décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage.*

De plus, les habitats des gens du voyage, ainsi que les terrains familiaux locatifs et l'habitat adapté sont éligibles aux financements du Fonds européen de développement régional (FEDER)[1].

B. LA LOI DE 2000 CONFÈRE AUX COMMUNES AYANT RESPECTÉ LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES POUVOIRS DE POLICE CLAIRS ET FONDÉS EN DROIT À L'ÉGARD DES GENS DU VOYAGE EN CAS DE STATIONNEMENT ILLICITE

a) Arrêté d'interdiction de stationnement

Les articles 9 et 9-1 de la loi prévoient que, lorsque les communes inscrites au schéma d'accueil des gens du voyage ont respecté leur obligation, ou pour les communes non inscrites à ce schéma, le maire peut, par arrêté, interdire, en dehors des aires d'accueil aménagées, le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles.

b) Évacuation d'une installation qui s'est mise en place malgré l'interdiction de stationnement

Dans le cas d'un stationnement en contravention avec l'arrêté pris précédemment mentionné, 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, mais seulement si le stationnement est de nature à porter atteinte à la **salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques**.

En outre, la mise en demeure ne peut être exécutée avant un délai de 24h. Le recours contre la mise en demeure a un effet suspensif. Le président du tribunal ou son délégué doit statuer dans un délai de 72 heures à compter de sa saisine. Au total, la durée maximale entre la mise en demeure et l'exécution effective est de **96 heures.**

c) Sanctions pénales de l'occupation illicite d'un terrain

L'article 322-4-1 du code pénal sanctionne le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant du fait du schéma départemental d'accueil des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou celle du titulaire du droit d'usage du terrain. Le délit d'installation sans titre est puni de 6 mois d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros, ainsi que d'une suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans et une confiscation du ou des véhicules automobiles utilisés pour commettre l'infraction, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation. Le délit est constitué dès que l'installation est réalisée.

---

[1] *Circulaire interministérielle du 16 mars 2011.*

Cette disposition est cependant peu appliquée : « *49 infractions constatées en 2008, 58 en 2009, 92 en 2010, 45 en 2011 et 57 en 2012* », alors même que cet article ne concerne « *pas seulement les installations illicites des gens du voyage, mais toute installation illicite constitutive de l'infraction*[1] ».

d) Droit commun applicable en cas de dégradations

Comme cela l'a été rappelé plusieurs fois lors de réponses à des questions parlementaires, le droit commun civil et pénal en cas de dégradations est applicable. C'est notamment le cas de l'article 322-1 du code pénal qui prévoit que « *la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger* ». La peine est de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice (article 322-3 du même code).

En outre, en application de l'article 1382 du code civil, « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ». Cependant, il appartient à celui qui s'estime victime d'un dommage de prouver le fait prétendu. Par ailleurs, cette procédure civile est souvent longue et pose la question de l'identification de la personne responsable du dommage.

Cette situation a conduit à étudier des alternatives à cette solution peu utilisée :

La mise en place d'un système de dépôt de caution lors du constat d'une occupation illégale du territoire présente l'avantage de faciliter, le cas échéant, le dédommagement du propriétaire du terrain en cas de constat de dégradations. En effet, dans le système actuel, il appartient à la commune, une fois le montant des dégâts évalués de retrouver l'auteur des faits, puis de le poursuivre devant la justice civile pour obtenir des réparations. Ce système est souvent très long et difficile à mettre en place.

Toutefois, la mise en place d'un dépôt de caution est également sujette de nombreux problèmes. Premièrement se pose la question de qui va payer la caution. Doit-elle être payée par chaque famille, ou bien un responsable du groupe doit-il être identifié ? Par ailleurs, un risque de trouble à l'ordre public n'est pas à exclure, lorsque le versement de la caution est exigé. Enfin, et surtout, le fait de demander une caution légitime implicitement l'occupation du terrain.

[1] *Rapport n° 197 (2013-2014) de M. J.-Y. Leconte au nom de la commission sénatoriale des lois sur la proposition de loi n° 818 (2012-2013) visant à renforcer les sanctions prévues par la loi du 5 juillet 2000.*

e) Suppression de l'obligation de trouble à l'ordre public dans le cadre de la procédure de délogement d'un stationnement illégal

La décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 précise que la procédure dans son ensemble offre des garanties suffisantes et ainsi, « *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* ». Parmi les outils permettant d'assurer l'équilibre entre sauvegarde de l'ordre public et autres droits et libertés sont mentionnés :

- la mise en œuvre de l'évacuation forcée des résidences mobiles seulement par le préfet ;

- la procédure ne pouvant être mis en place que par un nombre limité de personnes, en raison de leur qualité : propriétaire ou utilisateur du terrain, maire ;

- la mise en demeure obligatoire ;

- le délai avant exécution de la mise en demeure ne pouvant être inférieur à 24 h ;

- la possibilité de recours ;

- la procédure visant les seules personnes occupant illégalement un terrain dont elles ne sont pas propriétaires.

Dès lors, la sauvegarde à l'ordre public est expressément citée comme cause de constitutionnalité de la procédure.

f) Réduction du délai de mise en demeure pour quitter un terrain occupé illégalement

La décision n° 2010-10 QPC mentionnée ci-dessus cite notamment comme garantie de l'équilibre entre sauvegarde de l'ordre public et autres droits et libertés le fait 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* ». Dès lors, on peut s'interroger sur la conformité à la Constitution d'un dispositif réduisant fortement ce délai. En outre, le rapport de M. Leconte, au nom de la commission des lois, rappelle que ce délai de 24 heures doit « *permettre à l'administration de rechercher des solutions alternatives à l'exécution forcée et de les présenter aux mis en demeure* » et que tant la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) que la direction générale des collectivités locales (DGCL) ont souligné l'utilité de ce délai afin de mener une médiation avec les groupes occupant illégalement un territoire.

II. LES COMMUNES RENCONTRENT PLUSIEURS TYPES DE DIFFICULTÉS POUR CRÉER ET GÉRER LES AIRES INSCRITES AU SCHÉMA DÉPARTEMENTAL

A. LES AIRES PERMANENTES D'ACCUEIL

Ces aires, comptant de 15 à 40 places, sont « destinées aux gens du voyage itinérants dont les durées de séjour dans un même lieu sont variables, et peuvent aller jusqu'à plusieurs mois » (« loi Besson »).

La circulaire d'application précise que ces aires doivent être accessibles toute l'année –à l'exception des périodes nécessaires à leur maintenance, qui doivent être prévues à l'avance–, pour permettre **un séjour de longue durée, de trois mois renouvelable au plus trois fois, pour faciliter la scolarisation des enfants.**

Elles doivent être situées dans des zones urbaines, et facilement accessibles aux caravanes, dont chaque emplacement devrait être connecté à l'eau, à l'électricité et au réseau d'assainissement. Chaque aire doit comporter au moins un bloc sanitaire pour cinq places, avec une douche et deux toilettes.

Plusieurs intervenants ont souligné devant les rapporteurs que la principale difficulté pratique tenait moins au choix d'un terrain qu'à celui d'un gestionnaire fiable des services qui doivent y être fournis : accès à l'eau, à l'électricité et gestion des déchets ménagers.

Il a été rappelé que la « réussite » d'une aire d'accueil est liée à un accompagnement social adapté, dont la responsabilité repose, en priorité, sur l'agent d'accueil, dont le rôle est primordial.

L'entretien et la gestion des aires d'accueil peuvent être réalisés par la commune[1], selon trois modalités :

1) en régie : on estime qu'environ 25 % des communes ont choisi cette option, mais qu'elles l'exercent généralement en contractant avec une société de gestion ;

2) en déléguant cette gestion à des sociétés spécialisées.

Les principales étaient les suivantes, d'après le rapport thématique de la Cour des comptes publié en octobre 2012 (page 112) :

[1] *La loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) transfère cette compétence aux communautés de communes.*

- **Le nombre d'aires et de places gérées par les principaux organismes gestionnaires délégués des aires**

Au 31 décembre 2010	Nombre d'aires d'accueil gérées	Nombre de places gérées
SG2A Hacienda	192	3860
ADOMA	52	1431
Vago	42	1087
Vesta (31.12.2009)	25	922
GDV (31.12.2009)	16	641
Aquitanis	14	181
Tsigane Habitat	12	250
ALOTRA	6	228

Source : Cour des comptes, d'après les données communiquées par les organismes gestionnaires

L'analyse réalisée sur 94 aires au sein de 10 départements[1] montre également que 65 % (61 aires) sont gérées directement par les collectivités, la gestion des 33 autres aires étant déléguée à des opérateurs ou à des associations. Certains départements ont sensiblement privilégié la gestion directe (Côtes-d'Armor, Mayenne, Vosges), alors que la répartition entre les deux modes de gestion est plus équilibrée dans les autres départements analysés.

Compte tenu de son poids dans la gestion des aires, la gestion déléguée est un secteur d'activités en plein développement. La concurrence sur ce marché s'est intensifiée au cours des cinq dernières années.

3) en délégation de service public (DSP).

Un intervenant a estimé, devant vos rapporteurs, que cette modalité de gestion semblait inadaptée à ce secteur, car elle impose que la société gestionnaire se rémunère sur les **tarifs** pratiqués, ce qui poussent ceux-ci à la hausse.

En effet, selon l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, « la rémunération du délégataire est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service ».

[1] *Bouches-du-Rhône, Charente-Maritime, Cher, Côtes-d'Armor, Hérault, Loiret, Maine-et-Loire, Mayenne, Seine-et-Marne et Vosges.*

Dans ces deux derniers cas, **les conventions de gestion sont très diverses selon les sociétés**, ce qui suscite l'incompréhension des gens du voyage, qui peuvent considérer comme arbitraires des clauses qui leur sont imposées dans certaines communes et pas dans d'autres.

Pour faciliter les relations mutuelles, la responsabilité d'accueil des communes serait grandement facilitée par l'annexion d'une convention-type au schéma départemental.

Les tarifs devraient également être définis, au niveau départemental, selon les services offerts, comme c'est le cas dans le Morbihan. Cette mesure est également de nature à faciliter les relations entre les communes et les gens du voyage.

Certains de leurs représentants ont souligné, devant les rapporteurs, que la modulation des tarifs ne correspondait pas toujours à celle des services rendus, et que certaines communes pratiquaient volontairement des coûts importants pour dissuader les gens du voyage de s'installer dans l'aire permanente d'accueil. C'est là le motif principal de l'évolution de l'aide de l'État, qui varie désormais en fonction du taux de fréquentation des aires.

B. LES AIRES DE GRAND PASSAGE (AGP)

La « loi Besson » dispose, dans son article 4, que les aires de grand passage « sont destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, avant et après ces rassemblements ». Or, si de telles aires sont inscrites dans 48 schémas départementaux, pour 350 aires, leur **taux de réalisation** est encore plus **décevant** que celui des aires permanentes d'accueil : ces dernières le sont à 52 %, alors que les aires de grand passage le sont à **29,4 %,** avec 103 aires[1].

Ces aires doivent être conçues accueillir de 150 à 200 caravanes, sur une surface d'au moins 4 hectares (circulaire d'application de la loi), avec l'obligation de garantir le seul accès à l'eau, et non à l'électricité. Un dispositif de ramassage des ordures doit être fourni lors de leur occupation.

Prévues pour un séjour plus court que les aires d'accueil (quelques jours à quelques semaines), elles peuvent être situées en périphérie des agglomérations. **La durée de séjour plus courte que sur les aires d'accueil entraîne de moindres contraintes en matière de localisation et de services.**

Pour faciliter leur création, la loi de finances pour 2008 prévoit que l'État peut en assurer la maîtrise d'ouvrage. Cependant, leur nombre reste

[1] *Chiffres 2010. Rapport thématique de la Cour des comptes, p. 50.*

très inférieur aux besoins. Cette difficulté a été à plusieurs reprises soulignée par les parlementaires[1].

Les réponses gouvernementales aux deux questions sénatoriales annexées apportent peu d'éléments nouveaux, hormis la confirmation que la « loi Besson » comporte, pour les collectivités territoriales, des obligations en matière de création et d'entretien des aires de grand passage, « par la combinaison entre ses articles 1 et 4 », et confirme la perspective de « transférer aux communautés de communes ou d'agglomérations les compétences en matière d'aires d'accueil et de grand passage ». Ce transfert est effectivement prévu par les articles 18 à 20 du projet de loi NOTRe, en cours de discussion au Parlement.

Les difficultés évoquées dans la question du sénateur Bockel portent sur la situation spécifique du **Haut-Rhin**. Le préfet de ce département a précisé aux rapporteurs que **le schéma départemental révisé prévoit deux aires de grand passage, qui n'ont pas été créées à ce jour.**

Pour faire face à l'afflux des gens du voyage qui se rendent tous les ans à un grand rassemblement dans l'Est de la France, les préfets successifs réquisitionnent deux terrains : l'un, au nord du département, dans l'agglomération de Mulhouse, et l'autre au sud, un terrain militaire dans l'agglomération de Colmar, d'une surface respective de 9 et 10 hectares.

En 2015, la réquisition de ces terrains, ouverts de mi-mai à fin septembre, a été préparée par une concertation entre les services de la préfecture, l'association départementale des maires, et le syndicat départemental d'électricité[2].

Le conseil départemental rémunère, pour sa part, durant les mois de mai à septembre, **un médiateur** auquel les pasteurs qui organisent ces déplacements communiquent leur trajet et leur calendrier.

Cette préparation conjointe laisse subsister plusieurs difficultés notables, tant du point de vue des collectivités territoriales que de celui des gens du voyage :

- les populations des communes riveraines des terrains réquisitionnés sont généralement hostiles à la présence, en grand nombre, de gens du voyage. Les intercommunalités, auxquelles a d'ores et déjà été transférée la compétence de l'accueil des gens du voyage, doivent assurer la fourniture de l'eau, de l'électricité, et la gestion des déchets, financées par des redevances versées par les gens du voyage. Ces services sont inclus dans l'arrêté de réquisition. Or, peu d'intercommunalités mettent en place un système efficace de collecte de ces redevances ;

---

[1] Voir question écrite du 14 novembre 2013 du sénateur François Grosdidier (annexe IV) et question orale sans débat du 12 juin 2014 du sénateur Jean-Marie Bockel (annexe V).

[2] Sa fourniture n'est pas obligatoire, mais le tribunal administratif de Strasbourg a fait droit à une requête en ce sens déposée par des gens du voyage.

- les gens du voyage ne respectent pas toujours le calendrier prévisionnel de leurs arrivées. Ils l'expliquent par la saturation des aires de grand passage existantes, qui les contraint à modifier le trajet et la durée de leurs migrations. On a ainsi cité à vos rapporteurs le cas d'un groupe expulsé d'un terrain près de Châteauroux par la force publique, à cause de cette saturation, qui l'a forcé à un stationnement illicite. Il est arrivé de ce fait à Poitiers à une date plus précoce que celle programmée.

Les gens du voyage font également valoir que les motifs de conflit récurrents en matière d'aires de grand passage tiennent à leur surface, souvent sous-dimensionnée au regard des besoins, et à l'absence de fourniture d'électricité (qui n'est pas une obligation pour les collectivités territoriales).

La création d'aires de grand passage, ainsi que la qualité de leur gestion, sont très diverses selon les départements. Cette diversité a de multiples facteurs : volontarisme plus ou moins grand des services préfectoraux et départementaux, forte densité de population qui laisse peu de terrains disponibles, tolérance variable à l'égard des gens du voyage, comportements inappropriés de certains d'entre eux,…

Le caractère récurrent de leur venue, une fois par an durant l'été, et l'importance des groupes – composés parfois de centaines de caravanes – peut entraîner une cohabitation plus difficile que dans le cas d'aires permanentes d'accueil.

Ces éléments concourent sans doute au faible taux de création des aires de grand passage dans certains départements.

Cependant, le manque d'aires de grand passage engendre le ressentiment des gens du voyage, et légitime, pour certains d'entre eux, les stationnements illégaux, faute d'autre solution.

Ce cercle vicieux est difficile à enrayer. Il serait sans doute souhaitable que le schéma des aires de grand passage soit établi au niveau régional plutôt que départemental, en liaison avec les intercommunalités. Les futures grandes régions disposeront d'un espace beaucoup plus vaste, et donc plus pertinent, pour suivre les grands passages et aménager les terrains d'accueil en conséquence.

Les points saillants d'un déplacement dans le département de l'Essonne

Le mercredi 25 juin 2015, M. Michel Le Scouarnec s'est rendu dans ce département de la couronne parisienne qui accueille, sur des terrains très divers, un grand nombre de gens du voyage.

La principale constatation faite à cette occasion est la très grande diversité des terrains occupés :

- **terrains privés possédés en pleine propriété par des gens du voyage** qui occupent une maison d'habitation, ont un métier salarié (certains travaillent à l'aéroport d'Orly) ou une entreprise privée de travaux (menuiserie, élagage,…), mais possèdent une caravane dont ils se servent occasionnellement ;

- **terrains loués à la municipalité**, caractérisés par un aménagement identique ;

- **terrains occupés sans droit en titre** par une population précarisée résidant dans des abris de fortune, mais tolérée par les riverains et les municipalités du fait de l'ancienneté de leur implantation (beaucoup s'y sont installés après la deuxième guerre mondiale), et de leur mode de vie généralement paisible ;

- **aires permanentes d'accueil** aménagées selon les besoins des gens du voyage, avec des emplacements bien délimités, des blocs sanitaires, une aire de jeux, et un tarif de stationnement assez bas (4 euros par jour et par caravane), auquel il faut ajouter les coûts de l'eau et de l'électricité.

En dépit de ces conditions favorables, il a été précisé au rapporteur que de telles aires pouvaient être sous-occupées tout au long de l'année. Cette sous-occupation rend leur équilibre financier très fragile, car les frais de fonctionnement sont couverts, pour une large part, par l'intercommunalité chargée de leur gestion. De plus, l'aide mensuelle au logement temporaire (ALT2) versée par le ministère du Logement aux intercommunalités, et cofinancée par les caisses d'allocations familiales, est liée, depuis la loi de finances pour 2015, au taux d'occupation effective des aires (article L. 851-1 du code de la sécurité sociale). Ceci va contraindre les collectivités gestionnaires à augmenter leur participation financière, au moment même où la DGF diminue ;

- **une aire de grand passage**, au taux d'occupation élevé depuis son ouverture au mois d'avril dernier, caractérisée par un faible taux de rotation, car elle permet à différents groupes de gens du voyage de se retrouver aux beaux jours, alors que la taille réduite des aires d'accueil ne le permet pas.

III. LE POINT DE VUE D'UNE ASSOCIATION REPRÉSENTATIVE DES GENS DU VOYAGE

La Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage **(FNASAT)**, qui regroupe plus de 80 associations et organisations, dont l'Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC), l'Union française des associations tsiganes (UFAT), l'Action grands passages (AGP), ou l'Association sociale nationale internationale tsigane (ASNIT, dévolue aux grands rassemblements, gérés par l'État), considère que **la « loi Besson » a marqué un progrès notable dans l'accueil des gens du voyage par les communes, mais souligne le caractère incomplet et inégal de son application. Ce texte présente également quelques éléments négatifs.**

Ses représentants estiment que, **sur les 42 000 places en aires d'accueil et de grand passage inscrites dans les schémas départementaux, seules environ 50 % ont été réalisées[1].**

Un bilan quantitatif réaliste suppose de distinguer les aires :

- inscrites au schéma départemental ;

- réalisées par les collectivités territoriales ;

- ouvertes ;

- conventionnées, c'est-à-dire pouvant fonctionner selon une convention de gestion.

Les rapporteurs ont constaté que ces éléments chiffrés étaient disponibles dans les préfectures départementales, mais qu'aucune structure n'était chargée de leur compilation au niveau national, ce qui prive la « loi Besson » d'indicateurs concrets d'application.

Plus largement, la FNASAT déplore à juste titre (rejoignant ainsi le constat de la Cour des comptes[2]), l'absence de structure nationale chargée des gens du voyage, et réclame l'instauration d'un observatoire national, seul à même de recenser les aires existantes, d'identifier les besoins non satisfaits et d'impulser à partir de ce bilan une politique volontariste requise.

Le décret du 20 mai 2015 relatif à la Commission nationale consultative des gens du voyage[3], qui réorganise cette commission, créée en 1992, et en confie le secrétariat au délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) pourrait permettre de remédier à cette carence. Les tâches confiées au DIAHL excèdent cependant largement les difficultés spécifiques aux gens du voyage.

---

[1] Le rapport thématique de la Cour des comptes confirme, page 50, ce décompte pessimiste, mais au 31 décembre 2010 : « Seules 52 % des places prévues en aires d'accueil (21 450 places réparties entre 919 aires d'accueil) et 29,4 % des aires de grand passage (103) avaient été réalisées.

[2] Rapport thématique 2012 : I-III : « une insuffisante coordination nationale interministérielle ».

[3] Voir annexe IV.

Le bilan de l'application de la « loi Besson » est également très variable selon les territoires, selon la FNASAT, point de vue partagé par la Cour des comptes, dans les pages 51 et 52 de son rapport thématique :

« Le taux de réalisation moyen des aires d'accueil (52 %) masque de très fortes disparités territoriales.

Les taux de réalisation sont élevés, voire très élevés (supérieurs à 70 %), dans la moitié ouest du territoire (à l'exception de l'Aquitaine) et dans les régions du centre de la France : 93 % en Basse-Normandie, 87 % en Bretagne, 83 % en Poitou-Charentes, 73 % dans les Pays-de-la-Loire, 71 % dans le Limousin, 75 % en Auvergne et 70 % en région Centre.

Six régions ont un taux de réalisation plus proche de la moyenne nationale (plus ou moins 10 points) : Alsace (60 %), Haute-Normandie (58 %), Rhône-Alpes (56 %), Champagne-Ardenne (55 %), Aquitaine (46 %), Nord-Pas-de-Calais (42 %) et Lorraine (41 %).

Cependant, le taux de réalisation est particulièrement faible dans certaines régions : il est de 24 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 30 % en Ile-de-France, 30 % dans le Languedoc-Roussillon et 35 % en Picardie.

Au terme de la durée couverte par le schéma des Bouches-du-Rhône, seules les trois réhabilitations d'aires existantes prescrites par le schéma ont été réalisées (aires de Saint-Menet, de Martigues et d'Aubagne) et se sont de surcroît accompagnées, pour deux d'entre elles, d'une diminution du nombre de places ; ainsi, l'offre dans le département n'est que de 165 places d'accueil, soit 9 places de moins qu'avant l'entrée en vigueur de la loi.

Ces disparités territoriales sont d'autant plus problématiques qu'une partie des départements ayant de faibles taux de réalisation sont aussi ceux où les besoins identifiés en places d'aires d'accueil sont les plus importants. »

- **Taux de réalisation des aires d'accueil dans les dix départements dont l'obligation (nombre de places à créer) est la plus importante**

Département	Nombre de places en aires d'accueil prévues	Taux de réalisation
Nord	3 200	41 % [1]
Alpes-Maritimes	1 190	8 %
Gironde	1 142	49 %
Essonne	1 137	35 %
Pas-de-Calais	1 113	47 % [1]
Bouches-du-Rhône	1 070	16 %
Val-d'Oise	1 035	26 %
Seine-et-Marne	988	56 %
Haute-Garonne	962	56 %
Isère	867	49 %

Source : Cour des comptes, d'après le bilan au 31 décembre 2010 de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère chargé du logement)

Le taux de réalisation des places en aires d'accueil est inférieur à 50 % dans huit de ces départements sur dix, et inférieur à 30 % dans trois d'entre eux.

Indépendamment de son inégale réalisation, La FNASAT estime que la « loi Besson » a négligé la diversité des modes d'habitat des gens du voyage[2], et a réduit la liberté de circuler découlant de l'arrêt du Conseil d'État de 1986 « commune de Lille », qui obligeait toute commune, quel que soit son nombre d'habitants, à avoir un terrain aménagé pour accueilli des caravanes.

La sous-estimation des besoins de stationnement des gens du voyage, ajoutée à la sous-réalisation des schémas départementaux, conduit à la congestion de certaines aires d'accueil, appropriées par des familles qui y stationnent à l'année, de peur de ne pas trouver de places ailleurs. Ces aires sont transformées, de fait, en terrains familiaux. L'aménagement d'aires plus nombreuses instaurerait une fluidité bénéfique tant aux gens du voyage qu'aux communes les accueillant.

[1] *Selon le préfet et le conseil général du Nord, le taux de réalisation est de 50 %, et selon le conseil général du Pas-de-Calais, le taux de réalisation est de 57 %.*

[2] Cf. *les observations faites dans le département de l'Essonne.*

Enfin, **ni les tarifs, ni les règlements intérieurs pratiqués par les sociétés gestionnaires des aires ne sont encadrés, ce qui peut conduire à des abus. L'instauration d'un référentiel national serait particulièrement opportune.**

Le prix de l'électricité fournie sur les aires d'accueil est ainsi beaucoup plus élevé (16 à 18 centimes le KW/h) que dans le reste du réseau (environ 8 centimes), a une explication technique : l'alimentation des caravanes exige une forte puissance, pour des durées ponctuelles, ce que ne permet pas d'accéder à des tarifs modérés. Il faudrait donc qu'EDF soit saisie de ce problème pour étudier la possibilité d'une tarification adaptée aux gens du voyage.

IV. LES IMPLICATIONS POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU STATUT, À L'ACCUEIL ET À L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

Adoptée par l'Assemblée nationale le 9 juin dernier, cette proposition de loi, déposée le 5 décembre 2013, est désormais sur le Bureau du Sénat.

Son objet excède le champ du présent rapport, mais comporte certaines dispositions modifiant les relations entre collectivités territoriales et gens du voyage.

A. L'ABROGATION DE LA LOI DE 1969

Sa mesure la plus emblématique est l'abrogation du livret de circulation dont la loi du 3 janvier 1969 « relative aux activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe » instaurait l'obligation pour les gens du voyage de plus de 16 ans.

Certaines dispositions de la loi de 1969 avaient déjà été invalidées par le Conseil constitutionnel par décision du 5 octobre 2012, sur saisine par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité.

La loi de 1969 instituait notamment :

- un livret spécial de circulation pour les Français exerçant une activité ambulante ainsi que pour les personnes les accompagnant ;

- un livret de circulation pour les personnes, y compris françaises, n'exerçant pas d'activité ambulante mais logeant de façon permanente dans un habitat ou abri mobile dès lors qu'elles justifiaient de ressources régulières suffisantes ;

- un carnet de circulation pour ces mêmes personnes dès lors qu'elles ne justifiaient pas de ressources suffisantes.

La validité des titres devait être prorogée selon une périodicité variable selon le titre.

Ces dispositions ne s'appliquaient ni aux personnes sans abri, ni aux bateliers, et de ce fait uniquement aux gens du voyage.

S'agissant du **carnet de circulation**, document à viser tous les 3 mois, et dont l'absence était passible de prison, le Conseil a considéré que cette contrainte portait une **atteinte disproportionnée à l'exercice de la liberté d'aller et de venir.**

Il a également estimé qu'une disposition de la même loi obligeant ces personnes à attendre 3 ans avant de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales dans leur commune de rattachement, restreignait de manière

injustifiée l'exercice des droits civiques. Cette durée a ensuite été réduite à 6 mois.

Le Conseil constitutionnel a toutefois maintenu le livret, jugeant qu'il était moins contraignant car nécessitant un seul visa par an, ainsi que l'obligation de choisir une commune de rattachement. Il n'a pas non plus censuré la disposition prévoyant que le nombre de personnes détentrices d'un titre de circulation rattachées à une commune, ne devait pas dépasser 3 % de la population de celle-ci.

La loi du 3 janvier 1969 avait remplacé celle du 16 juillet 1912, qui imposait aux gens du voyage d'avoir un carnet anthropométrique.

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale abroge l'ensemble de la loi du 3 janvier 1969. Les gens du voyage pourront désormais, comme les autres citoyens français, justifier leur identité par la production d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport.

La domiciliation des gens du voyage ne se fera plus par choix d'une commune de rattachement, mais en leur permettant d'élire domicile dans un centre communal ou intercommunal d'action sociale, dans une association agréée, un terrain leur appartenant ou chez un tiers.

B. DE NOUVEAUX POUVOIRS CONFÉRÉS AUX PRÉFETS POUR, SI NÉCESSAIRE, IMPOSER L'APPLICATION DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DANS TOUTES LEURS DISPOSITIONS

La loi de 2000 accordait aux préfets un pouvoir de substitution les autorisant à réaliser les aires inscrites au schéma mais non créées, « en lieu et place » des communes. Ce pouvoir n'a pas été exercé, pour des raisons d'ordre financier et politique.

La proposition de loi prévoit donc de doter les préfets du pouvoir de consigner les sommes nécessaires à la construction des aires inscrites au schéma mais non réalisées dans le budget communal.

La compétence de réalisation des aires est transférée aux intercommunalités par la loi NOTRe.

C. UN NOUVEAU DISPOSITIF FACILITANT L'USAGE DU RÉGIME ADMINISTRATIF DE L'ÉVACUATION FORCÉE POUR LES COMMUNES ET LES EPCI AYANT SATISFAIT AUX OBLIGATIONS DÉCOULANT DU SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'ACCUEIL

Le rapport rédigé par M. Dominique Raimbourg au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur sa proposition de loi[1] présente ainsi le nouveau régime administratif de l'évacuation forcée (p. 39), caractérisé par les points suivants :

[1] *N° 2812 (2014-2015).*

« - la mise en demeure du préfet continue de s'appliquer lorsqu'une même caravane stationne à nouveau de manière illicite dans un délai de sept jours de la notification de la mise en demeure aux occupants, en violation du même arrêté d'interdiction de stationnement – c'est-à-dire sur le territoire de la commune, ou sur celui de l'EPCI lorsque celui-ci est compétent en matière de voirie et que les maires des communes membres ne se sont pas opposés au transfert des pouvoirs de police au président de l'EPCI en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales – portant la même atteinte à l'ordre public. En conséquence, les campements illicites qui auraient fait l'objet d'une mise en demeure ne pourraient se reconstituer à faible distance, en obligeant à recommencer la procédure pouvant conduire à une évacuation forcée ;

- limitation de 72 à 48 heures du délai laissé au président du tribunal administratif ou à son délégué pour statuer sur un recours contre une mise en demeure ;

- possibilité pour le propriétaire d'un terrain affecté à une activité économique dans une commune non inscrite au schéma départemental de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'un campement illicite d'évacuer les lieux, alors que le droit en vigueur ne lui permet que d'avoir recours à une procédure en référé devant le tribunal de grande instance. »

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Jeudi 2 juillet 2015, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation examine le rapport d'information de MM. Jean-Marie Bockel et Michel Le Scouarnec : « Les aires d'accueil des gens du voyage »

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur. – Mes chers collègues, vous connaissez les difficultés d'ordres divers suscitées par la présence des « gens du voyage » qui sont des citoyens français, sur le territoire national. Ainsi, un édit royal datant de 1529 frappe de bannissement le fait d'être « bohémien ». Cette discrimination persistera jusque dans les années 1960, sous des formes qui iront en s'adoucissant. C'est avec 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, que sont instaurées des obligations mutuelles entre les communes et les gens du voyage : quelle que soit leur taille, les communes doivent rendre possibles le passage et l'accueil des gens du voyage sur leur territoire. Ceux-ci doivent se rattacher obligatoirement à une commune pour exercer leurs droits civiques et sociaux. Puis, la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui constitue le socle des modalités actuellement en vigueur pour cet accueil, a été rédigée sous l'impulsion de M. Louis Besson, alors secrétaire d'État au logement.

La loi de 1969 et la « loi Besson » de 2000 constituent aujourd'hui le fondement des obligations mutuelles entre les collectivités territoriales et les gens du voyage, mais les schémas départementaux d'accueil que prescrivait la « loi Besson » ne sont pas entièrement appliqués.

Les contraintes financières, foncières et sécuritaires toujours plus fortes pesant sur les communes, rendent nécessaires une évolution des pratiques aux niveaux local et étatique : répartition des compétences entre collectivités territoriales, entre celles-ci et l'État, entre les divers ministères compétents, prise en compte des terrains d'accueil existants et à venir dans les documents d'urbanisme, notamment. Lors de l'arrivée, parfois brutale, de grandes communautés, les collectivités territoriales doivent être appuyées par l'État.

Notre délégation, sur la suggestion de notre collègue Michel Le Scouarnec et de moi-même, a décidé d'élaborer un rapport faisant le point sur la situation actuelle des relations entre gens du voyage et collectivités territoriales, ainsi que sur les dispositifs de nature à les améliorer. Cette étude ne traite donc pas de l'aspect social (aides financières aux personnes, situation sanitaire, scolarisation des enfants) de la situation des gens du voyage.

Si des améliorations techniques sont nécessaires – et permettraient de faciliter la coexistence des populations nomades et sédentaires –, elles ne suffiront pas, par elles-mêmes, à aplanir les divers malentendus inhérents à des modes de vie différents. Nos travaux nous ont montré, comme de nombreux rapports publiés à l'occasion de ses dix ans d'application, que la loi de 2000, fondement des droits et devoirs mutuels des collectivités territoriales et des gens du voyage, a été diversement appliquée sur l'ensemble du territoire.

Il n'existe pas une seule catégorie d'aires destinée au séjour prolongé des résidences mobiles. Leur capacité varie suivant leur utilisation, qui répond elle-même aux mobiles de l'itinérance. La circulaire interministérielle du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000 distingue, à cet égard, cinq catégories de structures :

- une aire dite « d'accueil » est prévue pour le séjour de résidences mobiles pendant une période qui peut durer plus de trois mois ; elle peut comprendre une vingtaine d'emplacements, soit quarante places de caravanes ;

- une aire dite « de grand passage » a vocation à accueillir, temporairement, des groupes importants pouvant représenter jusqu'à 200 caravanes voyageant ensemble vers des lieux de grands rassemblements traditionnels ou occasionnels ;

- les communes peuvent aussi réaliser des aires de petit passage disposant de faible capacité d'accueil, ayant vocation à permettre des haltes de courte durée pour des familles isolées, ou pour quelques caravanes voyageant en groupe. La réalisation de ces aires n'est pas obligatoire mais conseillée, car elles peuvent permettre de délester les autres aires de séjour ;

- les terrains pour les haltes correspondent au devoir jurisprudentiel d'accueil des gens du voyage par les communes de moins de 5 000 habitants. Ils ne sont pas inscrits au schéma départemental d'accueil, et permettent aux communes de respecter la liberté constitutionnelle d'aller et venir des Tsiganes ;

- enfin, les terrains pour les grands rassemblements religieux ou traditionnels des gens du voyage, prévus pour l'accueil, pendant une semaine ou deux, de plusieurs milliers de caravanes, dont l'ampleur justifie la compétence de l'État.

L'objectif premier de la loi du 5 juillet 2000 est de définir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir, et l'aspiration des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes, et, d'autre part, le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés.

Cet équilibre est fondé sur le respect, par chacun, de ses droits et de ses devoirs : les collectivités locales auxquelles la loi confère la responsabilité de l'accueil des gens du voyage ; les gens du voyage eux-mêmes s'engageant, dans leur comportement, à être respectueux des règles collectives ; l'État, qui doit être le garant de cet équilibre et affirmer la solidarité nationale.

Certaines collectivités territoriales sont plus allantes que d'autres : par exemple, l'agglomération de Mulhouse finance un médiateur pour prévenir les conflits éventuels.

La loi du 5 juillet 2000 prévoit l'élaboration de schémas d'accueil départementaux par le préfet et le président du conseil général, fixant l'emplacement d'aires d'accueil permanentes, d'aires de passage pour les rassemblements ponctuels et de terrains familiaux loués aux personnes sédentarisées. Cette obligation légale s'adresse aux communes de plus de 5 000 habitants « qui figurent obligatoirement au schéma départemental » selon l'article premier de la loi. La contrepartie de cette obligation réside dans la possibilité donnée au maire d'interdire par arrêté le stationnement, sur le territoire de la commune, des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil. En cas de non-respect de l'arrêté, le maire, comme le propriétaire du terrain occupé, peut demander au préfet la mise en demeure des occupants abusifs de quitter les lieux, si leur stationnement porte atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. La durée maximale entre la mise en demeure et son exécution est de 96 heures, du fait des délais de recours.

Je cède maintenant la parole à notre collègue Michel Le Scouarnec, qui va détailler les principales difficultés rencontrées par les collectivités territoriales dans leurs rapports avec les gens du voyage.

M. Michel Le Scouarnec, co-rapporteur. – Mes chers collègues, notre président Jean-Marie Bockel vient de nous présenter les raisons qui ont amené la délégation à nous confier un rapport sur ce sujet délicat que constituent les rapports entre les collectivités territoriales et les gens du voyage. En tant que maire d'Auray de 1995 à 2011, j'ai été confronté à ce problème, accentué par la loi « littoral ». En effet, celle-ci implique de fortes contraintes en matière d'urbanisme, alors que la bande littorale est très appréciée par les gens du voyage. Les maires ne sont pas toujours préparés à ces difficultés.

Vous connaissez les obstacles récurrents que rencontrent les départements à faire réaliser les aires inscrites dans leur schéma, et celles des communes et des intercommunalités à les gérer.

Ces difficultés sont différentes en fonction de la nature des aires. Les aires permanentes d'accueil, comptant de 15 à 40 places – à mon sens, le nombre idéal est de 20 places – sont « destinées aux gens du voyage itinérants dont les durées de séjour dans un même lieu sont variables, et peuvent aller jusqu'à plusieurs mois ». (« loi Besson »)

La circulaire d'application de la loi précise que ces aires doivent être accessibles toute l'année – à l'exception des périodes nécessaires à leur maintenance, qui doivent être prévues à l'avance –, pour permettre un séjour de longue durée, de trois mois renouvelable au plus trois fois ; cette durée maximale de neuf mois a été prévue pour faciliter la scolarisation des enfants.

Ces aires doivent être situées dans des zones urbaines, et facilement accessibles aux caravanes, dont chaque emplacement doit être connecté à l'eau, l'électricité et au réseau d'assainissement. Chaque aire doit comporter au moins un bloc sanitaire pour cinq places, avec une douche et deux toilettes.

Plusieurs intervenants ont souligné devant nous que la principale difficulté pratique tenait moins au choix d'un terrain, qui reste cependant souvent difficile pour les élus locaux, qu'à celui d'un gestionnaire fiable et à l'installation des services qui doivent y être fournis : accès à l'eau, à l'électricité et à la gestion des déchets.

Il a été rappelé que la « réussite» d'une aire d'accueil est liée à un accompagnement social adapté, dont la responsabilité repose, en priorité, sur l'agent d'accueil, dont le rôle est primordial.

L'entretien et la gestion des aires d'accueil peuvent être réalisés par la commune, selon trois modalités :

- en régie : on estime qu'environ 25 % des communes ont choisi cette option, elles l'exercent le plus souvent en contractant avec une société de gestion ;

- en déléguant cette gestion à des sociétés spécialisées, dont les principales sont Hacienda (environ 4 000 aires), ADOMA (environ 1 500), et Vago (plus de 1 000). Compte tenu de son poids dans la gestion des aires, la gestion déléguée est un secteur d'activités en plein développement. La concurrence sur ce marché s'est intensifiée au cours des cinq dernières années ;

- en délégation de service public (DSP).

Un intervenant a estimé, devant nous, que cette modalité de gestion semblait inadaptée à ce secteur, car elle impose que la société gestionnaire se rémunère sur les tarifs pratiqués, ce qui poussent ceux-ci à la hausse. En effet, selon l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, « la rémunération du délégataire est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service ».

Les conventions de gestion sont très diverses selon les sociétés, ce qui suscite l'incompréhension des gens du voyage, qui peuvent considérer comme arbitraires des clauses qui leur sont imposées dans certaines communes et pas dans d'autres.

Pour faciliter les relations mutuelles, la responsabilité d'accueil des communes serait grandement facilitée par l'annexion d'une convention-type au schéma départemental.

Les tarifs devraient également être définis, au niveau départemental, selon les services offerts, comme c'est le cas dans le Morbihan. Cette mesure serait également de nature à faciliter les relations entre les communes et les gens du voyage et permettrait une mise en concurrence des aires, dont certaines sont surchargées et d'autres quasi vides du fait des tarifs.

Nous proposons donc que des conventions-type comme les tarifs soient annexées au schéma départemental.

Pour les aires de grand passage (AGP), la « loi Besson » dispose, dans son article 4, qu'elles « sont destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, avant et après ces rassemblements ». Or, si de telles aires sont inscrites dans 48 schémas départementaux, pour 350 aires, leur taux de réalisation est encore plus décevant que celui des aires permanentes d'accueil : ces dernières le sont à 52 %, alors que les aires de grand passage le sont à 29,4 %, avec 103 aires.

Ces aires doivent être conçues pour accueillir de 150 à 200 caravanes, sur une surface d'au moins quatre hectares (circulaire d'application de la loi), avec l'obligation de garantir le seul accès à l'eau, et non à l'électricité. Un dispositif de ramassage des ordures doit être fourni lors de leur occupation.

Le plus difficile est parfois de disposer d'un terrain aussi vaste. J'avais trouvé à Auray une aire de trois hectares bien située. Il me semblerait opportun d'introduire, si nécessaire, un peu de souplesse sur la surface requise.

Prévues pour un séjour plus court que les aires d'accueil (quelques jours à quelques semaines), elles peuvent être situées en périphérie des agglomérations. La durée de séjour plus courte que sur les aires d'accueil entraîne de moindres contraintes en matière de localisation et de services.

Pour faciliter leur création, la loi de finances pour 2008 prévoit que l'État peut en assurer la maîtrise d'ouvrage. Cependant, leur nombre reste très inférieur aux besoins. Cette difficulté a été à plusieurs reprises soulignée par les parlementaires, notamment dans la question écrite du 14 novembre 2013 de notre collègue François Grosdidier, et dans la question orale sans débat du 12 juin 2014 du Président Jean-Marie Bockel, que vous trouverez, avec les réponses du Gouvernement, en annexe de notre rapport.

De nombreux conseils départementaux rémunèrent, à l'année ou seulement durant les mois de mai à septembre, un médiateur auquel les pasteurs qui organisent ces déplacements communiquent leur trajet et leur

calendrier. En région Bretagne, une responsable spécifique est chargée, à l'année de gérer ces problèmes.

Cette préparation conjointe laisse subsister plusieurs difficultés notables, tant du point de vue des collectivités territoriales que de celui des gens du voyage :

- les populations des communes riveraines des terrains réquisitionnés sont généralement hostiles à la présence, en grand nombre, de gens du voyage. Les intercommunalités, auxquelles a été transférée la compétence de l'accueil des gens du voyage, doivent assurer la fourniture de l'eau, de l'électricité, et la gestion des déchets ménagers, financées par des redevances versées par les gens du voyage. Ces services sont inclus dans l'arrêté de réquisition, mais peu d'intercommunalités mettent en place un système efficace de collecte de ces redevances, qui ne couvrent pas, de toute façon, les frais réels ;

- les gens du voyage ne respectent pas toujours le calendrier prévisionnel de leur arrivée, ce qui entraîne des difficultés en chaîne. Ils l'expliquent par la saturation des aires de grand passage existantes, qui les contraint à modifier le trajet et la durée de leurs migrations. On nous a ainsi cité le cas d'un groupe expulsé d'un terrain près de Châteauroux par la force publique, à cause de cette saturation, et arrivé de ce fait à Poitiers à une date plus précoce que celle programmée, ce qui l'a conduit à un stationnement illicite.

Les gens du voyage font également valoir que les motifs de conflit récurrents en matière d'aires de grand passage tiennent à leur surface, souvent sous-dimensionnée, de leur point de vue, au regard des besoins.

La création d'aires de grand passage, ainsi que la qualité de leur gestion, sont très diverses selon les départements. Cette diversité a de multiples facteurs : volontarisme plus ou moins grand des services préfectoraux et départementaux, forte densité de population qui laisse peu de terrains disponibles, tolérance variable à l'égard des gens du voyage, comportements inappropriés de certains d'entre eux...

Le caractère récurrent de leur venue, une fois par an durant l'été, et l'importance des groupes – composés parfois de centaines de caravanes – semble entraîner une cohabitation plus difficile que dans le cas d'aires permanentes d'accueil.

Ces éléments concourent sans doute au faible taux de création des aires de grand passage dans certains départements.

Ce manque d'aires engendre le ressentiment des gens du voyage, et légitime, pour certains d'entre eux, les stationnements illégaux, faute d'autre solution.

Ce cercle vicieux est difficile à enrayer. Il serait sans doute souhaitable que le schéma des aires de grand passage soit établi au niveau

régional plutôt que départemental, en liaison avec les départements et les intercommunalités. Les futures grandes régions disposeront d'un espace beaucoup plus vaste, et donc plus pertinent, pour suivre les grands passages et aménager les terrains d'accueil en conséquence. Il existe aussi une coordination entre les quatre départements de la région Bretagne.

Nous avons recueilli le point de vue d'une association représentative des gens du voyage, la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage (FNASAT). Elle considère que la « loi Besson » a marqué un progrès notable dans l'accueil des gens du voyage par les communes, mais souligne le caractère incomplet et inégal de son application, et estime que cette loi présente quelques éléments négatifs.

Ses représentants estiment que, sur les 42 000 places en aires d'accueil et de grand passage inscrites dans les schémas départementaux, seules environ 50 % ont été réalisées. Ces chiffres sont confirmés par le rapport thématique que la Cour des Comptes a consacré à l'accueil des gens du voyage en 2012.

Un bilan quantitatif réaliste suppose de distinguer les aires :

- inscrites au schéma départemental ;

- réalisées par les collectivités territoriales ;

- ouvertes ;

- conventionnées, c'est-à-dire en état de fonctionner.

Nous avons constaté que ces éléments chiffrés étaient disponibles dans les préfectures, mais qu'aucune structure n'était chargée de leur compilation au niveau national, ce qui prive la « loi Besson » d'indicateurs concrets d'application.

Plus largement, la FNASAT déplore à juste titre l'absence de structure nationale chargée des gens du voyage, et réclame l'instauration d'un observatoire national, seul à même de recenser les aires existantes, d'identifier les besoins non satisfaits et d'impulser à partir de ce bilan une politique volontariste requise.

Le décret du 20 mai 2015 relatif à la Commission nationale consultative des gens du voyage, qui réorganise cette commission, créée en 1992, et en confie le secrétariat au délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) pourrait permettre de remédier à cette carence.

Je conclurai en évoquant les principales observations que je tire d'un déplacement dans le département de l'Essonne le mercredi 25 juin 2015. Ce département de la couronne parisienne accueille, sur des terrains très divers, un grand nombre de gens du voyage. La principale constatation faite à cette occasion est la très grande diversité des terrains occupés :

- terrains privés possédés en pleine propriété par des gens du voyage qui occupent une maison d'habitation, ont un métier salarié (certains travaillent à l'aéroport d'Orly) ou une entreprise privée de travaux (menuiserie, élagage,…), mais possèdent une caravane dont ils se servent occasionnellement ;

- terrains loués à la commune ou à des bailleurs sociaux, caractérisés par un aménagement identique ;

- terrains occupés sans droit ni titre par une population précarisée résidant dans des abris de fortune ayant formulé des demandes de logement social, mais tolérée par les riverains et les communes du fait de l'ancienneté de leur implantation (beaucoup s'y sont installés après la Seconde Guerre mondiale), et de leur mode de vie généralement paisible ;

- aires permanentes d'accueil aménagées selon les besoins des gens du voyage, avec des emplacements bien délimités, des blocs sanitaires, une aire de jeux, et un tarif de stationnement assez bas (4 € par jour et par caravane), auquel il faut ajouter les coûts de l'eau et de l'électricité.

En dépit de ces conditions favorables, il m'a été précisé que de telles aires pouvaient être sous-occupées durant une partie de l'année, lorsque s'ouvrent les aires de grand passage, rendant leur équilibre financier très fragile.

Enfin, une aire de grand passage, au taux d'occupation élevé depuis son ouverture au mois d'avril dernier, est caractérisée par un faible taux de rotation, car elle permet à différents groupes de gens du voyage de se retrouver aux beaux jours, alors que la taille réduite des aires d'accueil ne le permet pas. De ce fait, cette aire ne joue donc pas entièrement son rôle de « grand passage ».

Je laisse maintenant le Président Bockel vous présenter nos recommandations.

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur. – Voici les propositions formulées dans le rapport :

1) Établir un schéma régional des aires de grand passage en adéquation avec les besoins exprimés par les départements et les intercommunalités ;

2) Adapter le seuil de 5 000 habitants institué par la « loi Besson » pour l'inscription d'une commune au schéma départemental des aires permanentes d'accueil à la notion de « bassin de vie » utilisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;

3) Intégrer dans les plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUI) un zonage spécifique consacré aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux des gens du voyage ;

4) Inscrire dans les schémas départementaux les termes d'une convention-type posant les règles de base des conventions de gestion conclues entre les intercommunalités et les sociétés gestionnaires d'aires permanentes d'accueil ;

5) Faire de même pour les tarifs pratiqués par ces sociétés, modulés en fonction des services proposés, dans un but d'harmonisation et d'équité ;

6) Faciliter l'accession à la propriété pour les gens du voyage ayant des capacités d'investissement, et la location de terrains auprès de bailleurs sociaux pour ceux qui en sont dépourvus ;

7) Créer un observatoire national des gens du voyage chargé de collecter les données fournies annuellement par les conseils départementaux et les préfectures sur les taux d'occupation des aires permanentes d'accueil et des aires de grand passage, de recenser les difficultés rencontrées dans les rapports entre gens du voyage et collectivités territoriales, et de proposer les évolutions de nature à les aplanir.

Le rapport est adopté.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 10 mars 2015

Ministère de l'Intérieur :

- Mme Violaine DEMARET, Conseillère chargée de la réforme de l'Etat
- M. Claude DUMONT, Chef du bureau des polices administratives à la DLPAJ
- M. Karim BRAHITI, Chargé des questions relatives aux gens du voyage

Jeudi 26 mars 2015

Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage (FNASAT) :

- M. Laurent EL GHOZI, Président
- Mme Stéphanie CHAUCHET, Responsable du pôle Habitat

Jeudi 9 avril 2015

Ministère du Logement :

- Mme Julie LAVET, Conseillère parlementaire
- M. Noam LEANDRI, Conseiller budgétaire et social
- M. Aurélien TACHÉ, Conseiller hébergement

Jeudi 7 mai 2015

Association Grands Passages :

- Pasteur Désiré VERMEERCH

Mercredi 13 mai 2015
- M. Pascal LELARGE, Préfet du Haut-Rhin

Mardi 19 mai 2015

Assemblée des Communautés de France (AdCF) :

- M. Pierre DOURTHE, Président de la Communauté de communes, responsable du service accueil et gestion des équipements de l'Est Tourangeau
- Mme Claire DELPECH, Responsable habitat et logement du secrétariat de l'AdCF

Mercredi 10 juin 2015

Société Energie service Habitat atypique (ESHA) :

- M. Vincent JULIENNE, Directeur général délégué

ANNEXES

Annexe I : ÉTAT DE RÉVISION DES SCHÉMAS

(au 9 avril 2015 – *Source : ministère du Logement*)

Région	Département		Date signature schéma révisé	Date publication RAAP	Co-signature Conseil général
ALSACE	67	BAS-RHIN	30-déc-11	19-mars-12	x
	68	HAUT-RHIN	16-avr-13	06-mai-13	x
AQUITAINE	24	DORDOGNE	21-mars-12	05-juin-12	x
	33	GIRONDE	24-oct-11	22-nov-11	x
	40	LANDES	25-mars-10	6-avr-10	x
	47	LOT-ET-GARONNE	26-févr-11	08-mars-11	x
	64	PYR-ATLANTIQUES	06-sept-11	15-sept-11	x
AUVERGNE	03	ALLIER	27-nov-12	30-nov-12	x
	15	CANTAL	19-juil-13	19-juil-13	x
	43	HAUTE-LOIRE	23-déc-11	02-mars-12	x
	63	PUY-DE-DOME	19-déc-12	26-déc-12	x
BASSE-NORMANDIE	14	CALVADOS	30-mai-11	08-juin-11	x
	50	MANCHE	31-juil-12	24-sept-12	x
	61	ORNE	05-janv-11	avr-11	x
BOURGOGNE	21	COTE-D'OR	09-sept-11	03-oct-11	
	58	NIEVRE	11-sept-13	27-sept-13	x
	71	SAONE-ET-LOIRE	29-oct-12	07-nov-12	x
	89	YONNE	07-juin-13	28-juin-13	x
BRETAGNE	22	COTES-D'ARMOR	18-mai-10	03-juin-10	x
	29	FINISTERE	22-oct-12	27-oct-12	x
	35	ILLE-ET-VILAINE	27-août-12	31-août-12	x
	56	MORBIHAN	25-oct-09	06-nov-09	
CENTRE	18	CHER	26-oct-10	31-janv-11	x
	28	EURE ET LOIR	17-déc.-13	24-déc-13	
	36	INDRE	17-janv-12	31-janv-12	x
	37	INDRE ET LOIRE	30-juil-10	05-août-10	x
	41	LOIR-ET-CHER	05-janv-12	05-janv-12	
	45	LOIRET	16-mai-13	16-mai-13	x
CHAMPAGNE-ARDENNE	08	ARDENNES	29-mars-11	nc	x
	10	AUBE			
	51	MARNE	30-août-10	01-sept-10	
	52	HAUTE-MARNE	21-mai-12	en cours	x
CORSE	2A	CORSE-DU-SUD	06-sept-13	16-sept-13	x
	2B	HAUTE-CORSE			
FRANCHE-COMTE	25	DOUBS	18-mars-13	23-mars-13	x
	39	JURA	31-mars-14	31-mars-14	x
	70	HAUTE-SAÔNE	24-janv-12	31-mai-12	x
	90	TERRITOIRE DE BELFORT	11-juin-13	21-févr-14	x
HAUTE-NORMANDIE	27	EURE	21-déc-12	21-janv-13	x
	76	SEINE-MARITIME	14-janv-13	31-janv-13	x

Région	Département		Date signature schéma révisé	Date publication RAAP	Co-signature Conseil général
ILE DE FRANCE	75	PARIS	17-oct-13	17-oct-13	*x*
	77	SEINE-ET-MARNE	20-déc-13	24-déc-13	*x*
	78	YVELINES	26-juil-13	31-juil-13	
	91	ESSONNE	24-oct-13		*x*
	92	HAUTS-DE-SEINE			
	93	SEINE-ST-DENIS	~~28/06/2012~~ annulé par TA le 29 oct 2013	-	
	94	VAL-DE-MARNE	~~SD 31/03/03~~ annulé par TA le 4/10/2007 par CAA		
	95	VAL-D'OISE	28-mars-11	29-mars-11	
LANGUEDOC-ROUSSILLON	11	AUDE	14-janv-11	21-janv-11	x
	30	GARD	27-juin-12	19-juil-12	*x*
	34	HERAULT	12-déc-11	03-janv-12	
	48	LOZERE	28-févr-12	en cours	x
	66	PYR-ORIENT.			
LIMOUSIN	19	CORREZE			x
	23	CREUSE			
	87	HAUTE-VIENNE	11-janv-10	12-janv-10	
LORRAINE	54	MEURTHE-ET-M.	16-mars-12	30-mars-12	x
	55	MEUSE	31-mars-11	26-avr-11	x
	57	MOSELLE	10-juil-12	24-juil-12	x
	88	VOSGES	17-févr-11	28-févr-11	x
MIDI-PYRENEES	09	ARIEGE	29-juil-13	sept-13	x
	12	AVEYRON	5-juil.-13	juil-13	x
	31	HTE-GARONNE	8-févr.-13		x
	32	GERS			
	46	LOT	06-janv-14	31-janv-14	*x*
	65	HAUTES-PYR.	22-mars-11	mai-11	x
	81	TARN	11-déc.-13		
	82	TARN-ET-GARONNE	28-janv-14		x
NORD-PAS-DE-CALAIS	59	NORD	24-juil-12	16-août-12	x
	62	PAS-DE-CALAIS	20-avr-12	23-avr-12	
PACA	04	ALPES-DE-HTE-PROVENCE			
	05	HAUTES-ALPES	18-févr-13	18-févr-13	x
	06	ALPES-MARITIMES			?
	13	BOUCHES-DU-RH.	10-janv-12	10-janv-12	
	83	VAR	15-oct-12	18-oct-12	x
	84	VAUCLUSE	24-sept-12	janv-13	x

Région	Département		Date signature schéma révisé	Date publication RAAP	Co-signature Conseil général
PAYS DE LA LOIRE	44	LOIRE-ATLANTIQUE	17-déc-10	décembre 2010 (n°55)	x
	49	MAINE ET LOIRE	29-août-11	31-août-11	x
	53	MAYENNE	05-févr-10	05-mai-10	x
	72	SARTHE	04-avr-13	*nc*	x
	85	VENDEE	28-oct-10	03-nov-10	x
	60	OISE	~~12/07/2012~~ annulé par TA le 13 mai 2014	-	*x*
	80	SOMME	20-juin-12	20-juin-12	*x*
POITOU-CHARENTES	16	CHARENTE			
	17	CHARENTE-MARITIME	14-mars-11	15-mars-11	x
	79	DEUX-SEVRES	18-juin-09	02-févr-10	x
	86	VIENNE	09-juin-11	17-juin-11	x
RHÔNE-ALPES	01	AIN	18-juin-10		x
	07	ARDECHE			
	26	DROME	05-sept-13		*x*
	38	ISERE	27-mars-11	02-mai-11	
	42	LOIRE	06-sept-13	25-nov-13	*x*
	69	RHONE	27-oct-11	05-nov-11	x
	73	SAVOIE	15-mars-12	03-avr-12	
	74	HAUTE SAVOIE	20-janv-12	10-févr-12	x

Annexe II :
AIRES D'ACCUEIL ET DE GRAND PASSAGE RÉALISÉES AU 5 AOÛT 2014

Question écrite de M. Gérald Darmanin, député du Nord, n° 41554 au ministère de l'Intérieur

Question soumise le 5 novembre 2013

M. Gérald Darmanin interroge M. le ministre de l'Intérieur sur le nombre d'aires d'accueil des gens du voyage par rapport au nombre recensé dans le département. Ainsi, il souhaiterait connaître ces données pour le département de l'Ain.

Réponse émise le 5 août 2014

Les modalités du stationnement des gens du voyage sont définies par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 modifiée relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage dont l'objectif général est d'établir un équilibre entre, d'une part, la liberté d'aller et venir et l'aspiration des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes, et d'autre part, le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites susceptibles de porter atteinte au droit de propriété et d'occasionner des troubles à l'ordre public. Ce texte impose aux communes de plus de 5 000 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale, qui exercent la compétence aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil, inscrits au schéma départemental une obligation d'organisation de l'accueil des gens du voyage sur leurs territoires respectifs. S'agissant du nombre d'aires permanentes d'accueil et du nombre d'aires de grand passage réalisées au regard des obligations prévues par les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, une réponse à l'ensemble de ces questions écrites supposait un retour de la consultation entreprise auprès de l'ensemble des préfectures concernées. En effet, une vaste enquête statistique a été lancée auprès des 101 préfectures afin de connaître le nombre d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage et d'aires de grand passage réalisées au regard des obligations prévues par l'ensemble des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. Le résultat de cette enquête d'envergure s'établit conformément au tableau suivant.

Code du dpt	Nom du dpt	N° question écrite	Nombre d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage ou de places prévues par ledit schéma	Nombre d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage ou de places effectivement réalisées	Nombre d'aires de grand passage prévues par ledit schéma	Nombre d'aires de grand passage effectivement réalisées
01	Ain	41554	19	17	10	5
02	Aisne	41568	11	7	5	1
03	Allier	41559	10	7	3	3
04	Alpes-de-Haute-Provence	41560	3	3	1	0
05	Hautes-Alpes	41561	3	2	2	1
06	Alpes-Maritimes	41562	27	3	0	0
07	Ardèche	41563	9	3	2	0
08	Ardennes	41564	5	4	2	2
09	Ariège	41565	7	7	3	0
10	Aube	41566	5	5	1	1
11	Aude	41567	5	5	2	2
12	Aveyron	41568	8	8	3	2
13	Bouches-du-Rhône	41569	34	7	4	1
14	Calvados	41570	19	17	10	5
15	Cantal	41571	3	3	1	1
16	Charente	41572	16	11	0	0
17	Charente-Maritime	41573	18	14	9	1
18	Cher	41574	8	7	1	1
19	Corrèze	41575	6	2	1	0
2A	Corse-du-Sud	41576	3	1	2	0
2B	Haute-Corse	41577	4	1	0	0
21	Côte-d'Or	41578	6	2	5	1
22	Côtes-d'Armor	41579	15	14	4	2
23	Creuse	41580	2	2	0	0
24	Dordogne	41581	19	12	3	2
25	Doubs	41582	13	10	5	4
26	Drôme	41583	17	11	1	1
27	Eure	41584	12	8	2	0
28	Eure-et-Loir	41585	13	7	2	1
29	Finistère	41586	31	30	3	0
30	Gard	41587	14	4	2	1
31	Haute-Garonne	41588	40	23	5	1
32	Gers	41589	4	4	1	1
33	Gironde	41590	46	27	9	4
34	Hérault	41591	23	7	13	5
35	Ille-et-Vilaine	41592	46	41	9	4
36	Indre	41593	6	4	1	0
37	Indre-et-Loire	41594	36	26	4	0
38	Isère	41595	53	41	10	5
39	Jura	41696	7	6	2	1
40	Landes	41597	13	11	10	9
41	Loir-et-Cher	41598	21	19	4	1
42	Loire	41599	17	14	2	2
43	Haute-Loire	41600	6	4	1	1
44	Loire-Atlantique	41601	56	39	8	7
45	Loiret	41602	18	14	3	0
46	Lot	41603	6	4	1	1
47	Lot-et-Garonne	41604	6	1	3	1
48	Lozère	41605	5	5	1	0
49	Maine-et-Loire	41606	25	24	6	3
50	Manche	41607	10	9	6	1

Code du dpt	Nom du dpt	N° question écrite	Nombre d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage ou de places prévues par ledit schéma	Nombre d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage ou de places effectivement réalisées	Nombre d'aires de grand passage prévues par ledit schéma	Nombre d'aires de grand passage effectivement réalisées
51	Marne	41608	11	8	5	3
52	Haute-Marne	41609	4	4	3	3
53	Mayenne	41610	8	8	4	4
54	Meurthe-et-Moselle	41611	14	11	6	3
55	Meuse	41612	6	6	2	1
56	Morbihan	41613	31	26	3	3
57	Moselle	41614	23	16	4	1
58	Nièvre	41615	5	4	1	0
59	Nord	41616	53	30	13	6
60	Oise	41617	15	5	6	1
61	Orne	41551	5	4	1	0
62	Pas-de-Calais	41618	46	31	8	3
63	Puy-de-Dôme	41619	21	21	2	1
64	Pyrénées-Atlantiques	41620	9	6	13	6
65	Hautes-Pyrénées	41621	14	13	1	1
66	Pyrénées-Orientales	41552	17	8	6	4
67	Bas-Rhin	41622	22	19	4	2
68	Haut-Rhin	41623	6	11	2	0
69	Rhône	41624	39	29	4	3
70	Haute-Saône	41625	11	6	4	2
71	Saône-et-Loire	41626	19	11	6	5
72	Sarthe	41627	28	27	2	1
73	Savoie	41628	6	4	2	0
74	Haute-Savoie	41629	16	14	2	2
75	Paris	41630	200 places dont 2 aires d'une 30aine de places	0	0	0
76	Seine-Maritime	41631	33	21	6	2
77	Seine-et-Marne	41632	49	27	7	2
78	Yvelines	41633	44	19	2	0
79	Deux-Sèvres	41634	12	11	2	2
80	Somme	41635	11	11	3	3
81	Tarn	41636	9	6	2	1
82	Tarn-et-Garonne	41555	5	4	1	2
83	Var	41556	10	5	6	4
84	Vaucluse	41637	16	11	1	0
85	Vendée	41638	20	20	8	8
86	Vienne	41639	7	4	1	0
87	Haute-Vienne	41640	10	10	1	1
88	Vosges	41641	11	8	2	2
89	Yonne	41642	8	6	3	1
90	Territoire de Belfort	41643	6	6	1	1
91	Essonne	41644	61	20	5	1
92	Hauts-de-Seine	41645	300 places	1	2	0
93	Seine-Saint-Denis	41646	39	6	0	0
94	Val-de-Marne	41647	355 places	71 places	2	0
95	Val-d'Oise	41648	41	21	1	0
971	Guadeloupe	41649	0	0	0	0
972	Martinique	41650	0	0	0	0
973	Guyane	41651	0	0	0	0
974	La Réunion	41652	0	0	0	0
976	Mayotte	41653	0	0	0	0

Annexe III : CRÉDITS AFFECTÉS DEPUIS 2000 PAR LE MINISTÈRE DU LOGEMENT À L'ACCUEIL ET À L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

Année	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
AE engagées	6,7	6 ,03	14,65	23,00	26,80	35,40	42,46	65,00	44,44	26,4	3,6	1,75	2,29	2,06	2,40
CP mandatés		nc	4,27	nc	nc	nc	38,28	39	55,15	37,46	24,88	17,99	12,79	7,1	4,05

Source : ministère du Logement

Annexe IV :
COLLECTIVITÉ COMPÉTENTE POUR LES AIRES DE GRAND PASSAGE DES GENS DU VOYAGE

14e législature

Question écrite n° 09145 de M. François Grosdidier (Moselle - UMP) publiée dans le JO Sénat du 14/11/2013 - page 3285

M. François Grosdidier attire l'attention de Mme la ministre déléguée auprès de la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation, sur la question de la compétence des collectivités chargées de la réalisation des aires de grand passage des gens du voyage. En application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite « loi Besson », leur implantation résulte du schéma départemental d'accueil des gens du voyage coproduit par les services de l'État et le conseil général. Si la loi Besson crée bien une obligation précise et individualisée de création d'aire d'accueil pour les communes de plus de 5 000 habitants, elle ne précise pas le titulaire de l'obligation pour les aires de grand passage. Celles-ci sont le plus souvent imposées à l'échelle de l'arrondissement. Or celui-ci n'a pas de personnalité morale, ni d'organe de décision et encore moins de budget, et compte généralement plusieurs intercommunalités qui, le plus souvent, n'ont pas la compétence, et qui peuvent se renvoyer l'une l'autre la responsabilité. Il en résulte nombre de situations de blocages. Il lui demande s'il n'envisage pas d'en attribuer la compétence à l'État ou au département, ou de définir une procédure, associant obligatoirement, juridiquement et financièrement, les EPCI d'un arrondissement, pour réaliser les aires de grand passage prévues au schéma départemental.

Transmise au ministère de l'Intérieur

Réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 26/06/2014 - page 1558

Les modalités du stationnement des gens du voyage sont définies par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 modifiée relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage dont l'objectif général est d'établir un équilibre entre, d'une part, la liberté d'aller et venir et l'aspiration des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes, et d'autre part, le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites susceptibles de porter atteinte au droit de propriété et d'occasionner des troubles à l'ordre public. Les aires de grand passage sont définies par la combinaison des articles 1er et 4 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. En effet, l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 dispose notamment 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. L'article 4 de cette même loi précise que ces aires de grand passage, prévues au troisième alinéa du II de l'article 1er, sont destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, avant et après ces rassemblements. S'agissant de la préconisation du rapport de la Cour des comptes du 11 octobre 2012 portant sur la gestion prévisionnelle des déplacements estivaux des grands groupes de voyageurs, le Gouvernement est déterminé à améliorer la gestion en amont des grands passages en lien avec les associations. Il souhaite également développer les dispositifs de médiation d'ores et déjà existants ou, le cas échéant, à créer afin de favoriser le dialogue entre les gens du voyage, et les pouvoirs publics en vue de limiter les stationnements illicites. Le dispositif de mobilisation des préfets est ajusté chaque année en fonction des constats de l'année précédente dans les circulaires annuelles relatives à l'organisation des grands passages. Ces dernières invitent les préfets, d'une part, à inciter les maires à répondre aux courriers des responsables associatifs en soulignant l'utilité de leur accorder un entretien avant les déplacements envisagés pour anticiper les besoins correspondants et, d'autre part, à confronter les prévisions de stationnement dont ils disposent avec leurs collègues des départements limitrophes.

Annexe V :
AIRES DE GRAND PASSAGE DES GENS DU VOYAGE

14e législature

Question orale sans débat n° 0814S de M. Jean-Marie Bockel (Haut-Rhin - UDI-UC) publiée dans le JO Sénat du 12/06/2014 - page 1355

M. Jean-Marie Bockel attire l'attention de M. le ministre de l'Intérieur sur la mise en place et la gestion des aires de grand passage des gens du voyage.

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage qui impose l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage, approuvé par le préfet de département et le président du conseil général, après avis des communes concernées et de la commission consultative départementale des gens du voyage, dispose précisément que les communes de plus de 5 000 habitants doivent individuellement participer à l'accueil des gens du voyage, en créant des aires d'accueil sur leur ban communal.

Cependant, **concernant les aires de grand passage, ce texte ne précise pas le titulaire de l'obligation de création et d'entretien de ces dernières. Des interrogations majeures subsistent sur le fonctionnement et le financement des infrastructures, l'entretien de ces aires et l'assainissement.**

Il en découle, comme dans le département du Haut-Rhin, de nombreuses situations de blocage. En effet, dans ce département**, l'État a décidé de mettre en place deux aires de grand passage, l'une au nord du département et l'autre au sud. Or, à l'heure actuelle, aucune de ces deux aires n'est en capacité d'accueillir les gens du voyage, n'étant pas convenablement aménagées.**

Ainsi, étant donnée la situation actuelle, les communes haut-rhinoises doivent faire face à des installations de gens du voyage qui ne sont aucunement préparées, ni organisées, sur des terrains non appropriés. La mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage n'étant pas effective, les communes ne peuvent refuser ces installations et se retrouvent seules devant le fait accompli.

Aussi, alors que les aires de grand passage pourraient relever, tant pour leur réalisation que pour leur fonctionnement, de la responsabilité de l'État et du département, s'appuyant sur la solidarité des collectivités locales, il souhaite connaître les mesures précises que le Gouvernement envisage d'adopter pour, enfin, débloquer de nombreuses situations qui ne cessent de mettre en difficulté et de « prendre en otages » les maires.

Réponse du Secrétariat d'État, auprès du ministère de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale, publiée dans le JO Sénat du 23/07/2014 - page 6578

M. Jean-Marie Bockel. Monsieur le secrétaire d'État, la loi du 5 juillet 2000, qui impose l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage, schéma approuvé par le préfet de département et le président du conseil général, après avis des communes concernées et de la commission départementale consultative des gens du voyage, traite clairement des aires communales. Toutefois, concernant les aires dites de» grand passage », ce texte ne précise pas clairement le titulaire de l'obligation de création et d'entretien de ces dernières. Des interrogations majeures subsistent ainsi sur le fonctionnement et le financement des infrastructures, l'entretien de ces aires et l'assainissement.

Il en découle, notamment dans mon département du Haut-Rhin, de nombreuses situations de blocage consécutives à l'absence d'aménagement d'aires. Personne ne voulant» se mouiller » dans ce dossier sensible, la non mise en œuvre du schéma engendre des situations intolérables d'installations sauvages de groupes de gens du voyage, le plus souvent sur des terrains de football, parfois au centre du village ou dans les prés, laissant les maires démunis et la population dans l'incompréhension et la colère.

Par exemple, dans mon département, si le schéma départemental d'accueil des gens du voyage a été adopté à la fin de l'année 2012, validant la mise en place de deux aires de grand passage, l'une au nord du département et l'autre au sud, il n'est toujours pas mis en œuvre, et nous sommes depuis deux ans dans une situation qui ne cesse de se dégrader.

N'étant pas en conformité avec la loi, nous ne pouvons nous opposer aux arrivées de ces groupes qui « font leur loi » et font monter la pression chez les maires, lesquels se trouvent seuls devant le fait accompli.

Dans le souci d'accompagner au mieux les maires, notre agglomération, Mulhouse Alsace agglomération, que je préside, a même pris l'initiative de cofinancer l'an dernier un poste de médiateur de gens du voyage, avec la préfecture, pour anticiper et préparer, poste qui couvre la totalité du département. Et si, cette année, nous arrivons à mettre d'autres partenaires autour de la table pour cofinancer ce poste, notamment l'agglomération de Colmar, il n'en demeure pas moins qu'aucune institution ne souhaite s'engager fortement dans ce dossier, car personne ne se sent concerné, souhaitant éviter de porter cette compétence.

Si l'an dernier M. le préfet du Haut-Rhin avait réquisitionné des terrains, cette année cela n'a pas suffi, certains de ses arrêtés ayant été annulés par le tribunal administratif, car les aires décidées ne sont pas encore aménagées. Exploitant ce point faible en toute connaissance de cause, les groupes se sont présentés plus déterminés et nombreux que jamais.

Nous avons même fait jouer la solidarité entre maires, car nous ne voulions pas jouer à un petit jeu stérile en renvoyant la balle au préfet. Nous sommes confrontés à un problème de société, nous avons le devoir d'être solidaires. Au sein de notre agglomération, nous avons donc essayé d'imaginer l'aménagement *a minima* d'un certain nombre de terrains de façon décente et acceptable afin d'éviter d'être mis en permanence sous pression à cause de l'absence d'un terrain déterminé, adapté et aménagé, sur telle ou telle commune.

Nous nous sommes donc « mouillés », engagés et, croyez-moi, il a fallu pour cela que chacun fasse un effort et prenne sur lui, notamment vis-à-vis de la population. Bref, nous avons joué le jeu entre maires pour définir entre nous, parfois *in extremis*, et, souvent, cela n'a pas suffi, des terrains susceptibles de pouvoir accueillir un groupe ou deux pour une période de quelques semaines.

Je ne compte plus les collègues maires qui me font remonter leur exaspération de devoir gérer non seulement l'arrivée intempestive de ces groupes, ce qui n'est pas toujours facile, mais aussi la population locale, laquelle, parfois, hausse le ton et sort les fourches, sans oublier, évidemment, la dimension financière. En effet, pour ces installations, qui paient les pots cassés ? Les communes ! Et même si certaines intercommunalités, comme la nôtre, viennent en soutien, le message est maintenant un message de ras-le-bol.

Et je ne parle même pas de la problématique de la sanction de ces comportements illicites : l'amende encourue en cas de stationnement illicite est-elle souvent appliquée ? Quelles suites sont données aux plaintes déposées par les communes ou les particuliers pour les dégradations, quand on ne peut identifier l'auteur des faits dans un tel groupe ? Tout cela est intolérable et crée une situation d'exaspération.

Ainsi, alors que les aires de grand passage pourraient relever, tant pour leur réalisation que pour leur fonctionnement, de la responsabilité partagée de l'État et du département, en s'appuyant sur la solidarité des collectivités locales, et pourquoi pas par le biais des intercommunalités ou encore au travers d'associations départementales de maires, je souhaite connaître les mesures précises que le Gouvernement envisage d'adopter pour identifier clairement le ou les titulaires de cette compétence, et enfin permettre de débloquer ces trop nombreuses situations de crise qui ne cessent de mettre en difficulté et de prendre en otage les communes.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale. Monsieur le sénateur, la loi du 5 juillet 2000 modifiée relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage impose aux communes de plus de 5 000 habitants et aux établissements publics de coopération

intercommunale qui exercent la compétence « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil » une obligation d'organisation de l'accueil des gens du voyage sur leurs territoires respectifs dès qu'ils sont inscrits au schéma départemental.

Les aires de grand passage sont définies par la combinaison des articles 1er et 4 de la loi du 5 juillet 2000. En effet, l'article 1er dispose notamment 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.

L'article 4 précise, lui, que les aires de grand passage sont destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, avant et après ces rassemblements. **C'est dans ces conditions que l'obligation de création et d'entretien des aires de grand passage s'impose, comme vous l'avez dit, aux collectivités territoriales.**

S'agissant de votre département du Haut-Rhin, **le schéma départemental d'accueil des gens du voyage révisé** – approuvé par arrêté conjoint du préfet et du président du conseil général en date du 6 mai 2013 – **prévoit deux aires de grand passage**, une au nord du département et une au sud, **sans toutefois préciser un calendrier de réalisation ni les collectivités concernées par cette obligation.**

À ce jour, comme vous l'avez souligné, aucune aire de grand passage n'a été réalisée dans ce département. Malgré de nombreuses réunions et la mise en place d'un médiateur, l'État et le conseil général n'ont pas réussi à trouver de solutions concrètes avec les maires et les présidents d'intercommunalités.

Cette situation oblige le préfet du Haut-Rhin à réquisitionner chaque année deux terrains appartenant à l'État, ces réquisitions faisant systématiquement l'objet de recours de la part des collectivités concernées devant le juge administratif.

Lors de la dernière réunion de la commission départementale consultative d'accueil des gens du voyage, le 9 juillet dernier, le préfet, le conseil général, les communautés d'agglomération de Colmar et de Mulhouse, l'association des maires et les représentants de l'association « Action Grand Passage » ont collégialement décidé de relancer le groupe de travail permettant d'identifier les terrains susceptibles d'accueillir les grands passages et de proposer quatre terrains à la commission avant la fin de l'année 2014. Ces quatre terrains, en accord avec l'ensemble des acteurs concernés, dont les maires, seront inscrits dans le schéma départemental et équipés conformément à la réglementation applicable.

Sur ce sujet, le Gouvernement entend soutenir les évolutions législatives nécessaires, notamment la proposition de loi n° 1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, **qui prévoit en particulier de transférer aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes les compétences en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires permanentes d'accueil et des aires de grand passage**, lesquelles auront la responsabilité de déterminer la commune en charge de l'aire de grand passage.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Marie Bockel.

M. Jean-Marie Bockel. Monsieur le secrétaire d'État, vous avez répondu en partie à ma question. Vous devez savoir, même s'il s'agit d'un point accessoire, que les recours qui nous gênent le plus aujourd'hui sont les recours des groupes de gens du voyage contre les décisions préfectorales et non les recours des communes. Espérons que la solution retenue des quatre terrains va marcher ; espérons également que les modifications législatives iront vers plus de clarté. Il ne s'agit pas simplement de faire porter la responsabilité aux intercommunalités – comme je l'ai dit, nous sommes en train de nous impliquer. À un moment donné, il faut tout de même que, à l'échelon départemental, une autorité puisse s'exprimer.