



Paris, le 24 NOV. 2014

Décision du Défenseur des droits n° 2014-152

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, et notamment son article 32.

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et notamment ses articles 8 et 14 ;

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, et notamment son article 12 ;

Vu le Code de l'urbanisme, et notamment ses articles L.444-1, L.123-1-5, 121-1, R.421-23 et L. 111-6 ;

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

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

Vu la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable ;

Vu la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme renoué ;

Vu la circulaire INT/D/07/00080C du 10 juillet 2007 sur la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain ;

Recommande au Premier ministre, au ministre de l'Intérieur, à la ministre de l'Ecologie, du Développement du territoire et de l'Energie, à la ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, l'inscription dans les plus brefs délais au calendrier parlementaire d'une réforme visant à :

Le Défenseur des droits • 7, rue Saint-Florentin • 75409 Paris Cedex 08

tél. : +33 (0)1 53 29 22 00 • fax : +33 (0)1 53 29 24 25 • www.defenseurdesdroits.fr

- l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 ;
- garantir, conformément à la position du Conseil d'Etat et de la Cour européenne des droits de l'Homme, le respect du droit à la vie privée et familiale des « gens du voyage » ;
- assurer la mise en œuvre effective du pouvoir de substitution du Préfet en cas de non-respect par une commune de ces obligations tirées de la loi du 5 juillet 2000 ;
- tenir compte des besoins d'habitat des personnes dont la caravane constitue l'habitat permanent dans la planification budgétaire des financements de logement social ;

- intégrer les terrains familiaux dans les modalités de mise en œuvre du schéma départemental ;

- prévoir un zonage spécifique dans les plans locaux d'urbanisme permettant d'identifier des zones non constructibles dans lesquelles les aménagements en vue du stationnement des caravanes à usage d'habitation sont possibles ;

- appliquer la loi sur le droit au logement opposable, dite loi « DALO » aux familles vivant en caravane, en prévoyant la possibilité de bénéficiaire – au titre du logement social adapté – de l'aménagement de leur terrain familial ;

- rendre applicables les dispositions des articles L212-1 du code des assurances aux assurances des caravanes à usage d'habitation.

Le Défenseur des droits demande à être tenu informé des suites réservées à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits adresse pour information la présente décision au Président de l'association des maires de France, à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), à la Commission nationale consultative des gens du voyage, à la Fondation Abbé Pierre, à la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT), à l'Association Nationale des Gens du Voyage Catholiques (ANGVC), à l'Union française des Associations Tsiganes (UFAT), à la Mission Evangélique des Tsiganes de France « Vie et Lumière » (METF).

Jacques TOUBON



**Recommandations dans le cadre de l'article 32 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011
Régime juridique applicable aux « Gens du voyage » et aux caravanes constituant
l'habitat permanent de leurs utilisateurs**

1. Dès 1969, le Conseil de l'Europe a souligné l'importance qu'il accordait à la protection en France des « gens du voyage », cette « minorité dépourvue de territoire ». La Commission des droits des Nations unies a également relevé en août 1977 que « les gitans sont la minorité la plus mal traitée dans les divers pays d'Europe ».

2. Les « gens du voyage » sont installés en France depuis plusieurs siècles et représentent environ 400.000 personnes, la quasi-totalité étant de nationalité française. Depuis sa délibération du 17 décembre 2007, la Haute Autorité de Lutte contre les Discrimination et pour l'Egalité (HALDE) puis le Défenseur des droits ont alerté à plusieurs reprises les pouvoirs publics, sur le caractère particulièrement discriminatoire et contraire aux droits fondamentaux du statut applicable aux citoyens dits « gens du voyage ».

4. Face à l'inertie des autorités et constatant que ses recommandations n'avaient pas été suivies d'effets, la HALDE a adopté un rapport spécial¹ qui a été publié au Journal Officiel de la République Française du 17 octobre 2009.

5. Les discriminations dont sont victimes les « gens du voyage » résultent à la fois de préjugés anciens liés à leur mode de vie et du droit dérogatoire auxquels ils sont assujettis. A ce titre, dans un rapport de 2008, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) a dénoncé les atteintes portées à l'exercice des droits civils et politiques des gens du voyage, notamment à leur liberté d'aller et venir, de s'inscrire sur les listes électorales, ainsi que les atteintes portées à l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels, qu'il s'agisse des discriminations subies sur le marché du travail, des atteintes au droit à l'éducation ou de l'ineffectivité du droit au logement².

6. La CNCDH a repris ces travaux³ après l'examen des derniers rapports de la France par le Comité des Nations unies pour l'Élimination de la Discrimination (CERD). En effet, en août 2010, le CERD a invité la France, dans un délai d'un an à compter de ses observations finales, à fournir des explications relatives à plusieurs questions liées au statut juridique particulier des « gens du voyage ».

¹ Délibération n° 2009-316 du 14 septembre 2009

² Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme : « Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France. », texte adopté en assemblée plénière le 7 février 2008.

³ CNCDH Avis du 22 Mars 2012 : « Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales. »

7. Le maintien d'un dispositif dérogatoire au droit commun, et les pratiques discriminatoires dont ils sont l'objet, concernent notamment :

- L'obligation de détenir un titre de circulation ;
- Le refus de délivrance de certains documents administratifs sur présentation des titres de circulation ;
- Le refus de prise en compte des titres de circulation comme justificatifs d'identité ;
- La mention de la commune de rattachement sur certains documents administratifs ;
- Les refus d'accès à plusieurs biens et services et notamment à l'assurance, les services bancaires, etc...
- Les difficultés d'accès aux droits relatifs à l'habitat

8. S'agissant de l'installation et du stationnement des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, les textes en vigueur visent souvent exclusivement les « gens du voyage », à l'exclusion de toute autre personne vivant de façon permanente en caravane, au détriment de la définition d'un dispositif de droit commun.

I- Le régime juridique applicable aux gens du voyage

A- Sur les titres de circulation et l'exercice du droit de vote

9. La loi 69-3 du 3 janvier 1969 impose un régime dérogatoire applicable aux gens du voyage (*) en matière de liberté de circulation et de choix de commune de rattachement.

10. Le carnet de circulation, qui fait suite au carnet anthropométrique dont devaient être munis les "nomades et les vagabonds" en application de la loi du 16 juillet 1912, fait obligation à toute personne de plus de 16 ans ayant une résidence mobile d'être en possession d'un livret ou carnet de circulation de le faire viser régulièrement.

11. En outre, la loi impose pour le choix d'une commune de rattachement administratif, qui emporte le droit d'être inscrit sur les listes électorales, un quota de 3% de gens du voyage.

12. S'agissant en premier lieu de la liberté d'aller et venir des « gens du voyage », la HALDE a pu relever que l'obligation de visa des carnets de circulation à laquelle étaient astreints les « gens du voyage », sous peine de sanction pénale, mettait en œuvre des moyens disproportionnés de contrôle, portant gravement atteinte à leur liberté d'aller et venir.

13. S'agissant ensuite de l'exercice des droits civiques de ces citoyens français, elle a estimé que la condition de résidence préalable de trois ans pour l'inscription sur les listes électorales et l'accès au droit de vote, contre 6 mois pour les autres citoyens ne notament les sans domicile fixe, entraînait directement et de manière excessive leur accès au droit de vote.

14. Le régime prévu par la loi 1969-3 du 3 janvier 1969 a par ailleurs fait l'objet de différentes propositions de loi portant modification ou abrogation de cette législation.

15. Ainsi, en mars 2011, la Commission des lois concluait les travaux d'une mission d'information présidée par le député Didier QUENTIN. Le rapport de cette mission

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

préconisait notamment la suppression de la condition de résidence de trois ans pour accéder au droit de vote et la suppression des titres de circulation⁵.

16. La proposition de loi de la sénatrice Esther BENBASSA, déposée le 12 juin 2012⁶ et la proposition de loi du sénateur Pierre HÉRISSEON, déposée le 31 juillet 2012 et relative au statut juridique des « gens du voyage » et à la sauvegarde de leur mode de vie (qui fait suite à son rapport de juillet 2011 intitulé « Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun »⁷), vont dans le même sens⁸.

17. Or, le régime issu de la loi de 1969 n'a évolué qu'après que le Conseil constitutionnel ait été saisi, le 17 juillet 2012, d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité à la Constitution de la loi précitée.

18. Dans sa décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a conclu :

« Qu'en imposant que le carnet de circulation soit visé tous les trois mois par l'autorité administrative et en punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement les personnes circulant sans carnet de circulation, les dispositions de l'article 5 de la loi du 3 janvier 1969 portent à l'exercice de la liberté d'aller et de venir une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi » ;

« Qu'en imposant à des personnes circulant en France sans domicile ou résidence fixe de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour leur inscription sur la liste électorale, les dispositions du troisième alinéa de l'article 10 sont contraires aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés »⁹.

19. Le Défenseur des droits dans sa décision n°R2011-11 de décembre 2011 relevait : « il y a lieu de procéder à la réforme de la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, en supprimant le régime spécial en matière d'inscription sur les listes électorales imposé aux personnes dites « gens du voyage », leur imposant une durée de rattachement ininterrompu de trois années dans une même commune, contre une durée de six mois dans les conditions de droit commun ».

20. Néanmoins, les « gens du voyage » restent une catégorie d'électeurs à part puisque le Conseil constitutionnel a estimé que le fait que la loi limite le nombre des personnes éligibles domicile sur le territoire d'une commune en fonction d'un quota de 3% de la population de la commune est conforme à la Constitution.

21. Si le Conseil constitutionnel a abrogé le carnet de circulation, particulièrement contraignant, ces personnes sont désormais assujetties au livret de circulation qui doit être visé chaque année et dont l'absence est toujours passible d'une contravention de 5e classe (1 500 €).

⁵ Assemblée Nationale, Rapport d'information n°3212 : « sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage. », 9 Mars 2011.

⁶ Texte n°587 (2011-2012) Proposition de loi visant à abroger la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

⁷ Pierre HÉRISSEON, rapport au Premier ministre, « gens du voyage : pour un statut proche du droit commun », juillet 2011.

⁸ Proposition de loi n°728, enregistrée à la Présidence du Sénat le 31 juillet 2012, relative au statut juridique des gens du voyage et à la sauvegarde de leur mode de vie.

⁹ Décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012

22. Depuis cette décision, le gouvernement semble poursuivre sa réflexion sur l'évolution du régime législatif et réglementaire applicable aux « gens du voyage ».

23. Ainsi, dans un rapport de juillet 2013, déposé suite à une lettre de mission du Premier ministre dont l'objet était de répondre au rapport de la Cour des comptes¹⁰ du mois d'octobre 2012 sur les politiques publiques d'accueil et d'accompagnement des « gens du voyage » et à la décision du Conseil constitutionnel précitée, le préfet Hubert DERACHE préconise:

« Outre la suppression du carnet de circulation entrée en vigueur depuis six mois, il est proposé de supprimer le livret « B » et de ne conserver que le livret « A » pour mettre à part de droits les voyageurs avec le reste de la profession des forains sauf à envisager à terme une suppression de ce titre d'autorisation pour cette catégorie professionnelle. En effet, il convient de s'assurer qu'il n'y ait pas redondance avec les documents d'attestation professionnelle délivrés par les chambres consulaires. Par contre, parallèlement, il faut encourager la poursuite de la délivrance des pièces d'identité (CNI, passeport) pour l'ensemble des membres de la communauté du voyage ».¹¹

24. Plus récemment encore, la proposition de loi n° 1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, dite RAIMBOURG, déposée par les députés socialistes le 5 décembre 2013¹², préconise l'abrogation totale des dispositions de la loi du 3 janvier 1969 et partant des titres de circulation. Cependant, l'étude de cette proposition n'a pas encore été inscrite au calendrier parlementaire.

25. Le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a condamné la France le 28 mars 2014 pour violation du paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP)¹³. Une affaire dont les faits remontent à l'année 2004.

26. Le plaignant se soumettait à un contrôle routier. Sa pièce d'identité consistait en un carnet de circulation soumis à visa trimestriel et identifiant son adresse comme une commune de rattachement. Son titre de circulation n'était pas tamponné depuis plus de six mois. Pénalelement condamné pour « défaut de visa » par la justice française, il introduisait alors, en 2010, une requête auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU) pour atteinte à la liberté de circulation, à l'égalité devant la loi et au principe de non-discrimination.

27. Aux termes de l'article 12 du PIDCP :

« 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.

4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays.

¹⁰ Cour des comptes - oct. 2012 - rapport thématique Gens du voyage.

¹¹ Rapport au Premier ministre, juillet 2013 : « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage », Hubert DERACHE.

¹² Proposition de loi n° 1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, dite RAIMBOURG

¹³ Comité des droits de l'homme, Communication n°1960/2010, Constatations adoptées par le Comité à sa 110^e session (10-28 mars 2014)

28. Dans sa communication, le Comité des Droits de l'homme « observe que l'Etat partie n'a pas démontré que la nécessité de faire viser le carnet de circulation à intervalles rapprochés, ainsi que d'assortir cette obligation de contraventions pénales, sont des mesures nécessaires et proportionnelles au résultat escompté ». Il « conclut qu'une telle restriction au droit à la liberté de circulation de l'auteur n'était pas compatible avec les conditions établies au paragraphe 3 de l'article 12 et a constitué en conséquence une violation du paragraphe 1 de l'article 12 à son égard ».

29. Au vu de ces recommandations et de la décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012, le Défenseur des droits préconise l'abrogation pure et simple de la loi du 3 janvier 1969, telle qu'envisagée notamment dans la proposition de loi RAIMBOURG.

B- Sur la délivrance de certains documents administratifs

30. Comme la HALDE l'a souligné dans sa décision du 17 décembre 2007, le régime appliqué aux « gens du voyage » révèle l'existence de difficultés tenant à la fois à la délivrance des documents administratifs et aux mentions relatives à la domiciliation qu'ils comportent¹⁴.

31. Ainsi, certaines communes, qui interviennent sur délégation des préfetures refusent encore, en pratique, de délivrer une carte nationale d'identité au motif que la loi du 3 janvier 1969 confère un statut spécifique aux « gens du voyage » français en vertu duquel ils doivent être munis d'un titre de circulation, et qu'étant en possession d'un tel titre reprenant les éléments de leur identité, ils ne pourraient prétendre à la délivrance d'une carte nationale d'identité.

32. Or, concernant la délivrance des documents administratifs et notamment de la carte nationale d'identité, la HALDE relevait dans sa délibération n° 2008-157 du 7 juillet 2008, les refus dont faisaient l'objet les « gens du voyage ».

33. A la suite de cette délibération, le ministère de l'intérieur diffusait une circulaire du 27 novembre 2008 rappelant le droit des gens du voyage français à la délivrance d'une carte nationale d'identité. Néanmoins, il semble que les refus abusifs de délivrance persistent.

34. Le statut des « gens du voyage » motive donc toujours des pratiques administratives contraires au principe d'égalité de traitement, et ce malgré les multiples recommandations des instances nationales et internationales.

C- Sur la prise en compte des titres de circulation comme justificatif d'identité

35. Certains de ces citoyens français, qui ne disposent pas de carte d'identité, sont, par ailleurs, confrontés à des refus de tenir compte de leur titre de circulation comme document justifiant de leur identité.

36. Dans sa délibération n°2009-242 du 15 juin 2009, la Haute autorité a ainsi relevé que « le fait de ne pas délivrer de carte vitale sur présentation du livret ou du carnet de circulation est donc susceptible de caractériser l'existence d'une discrimination en raison de l'origine. » Par la suite, la HALDE a sur le même raisonnement réitéré ces recommandations s'agissant d'un refus d'accès à un casino, ou encore d'un refus d'inscription aux services de pôle emploi¹⁵.

¹⁴ Op. Cit.

¹⁵ Délibération n°2009-416 du 21 décembre 2009 et Délibération n°2011-118 du 18 avril 2011

37. Concernant le refus d'accès à un casino sur présentation du titre de circulation, il convient de relever que, suite à la délibération n°2009-416 de la HALDE, la préfecture a fait savoir à la Haute autorité qu'elle avait pris note des termes de la délibération et demandé au directeur du casino de permettre l'accès à son établissement à toute personne justifiant de son identité par la production d'un document de circulation.
38. Enfin, suite à l'intervention des services de la HALDE fin 2009, l'arrêté du 24 novembre 2008 relatif aux documents permettant aux demandeurs d'emploi de justifier de leur identité, qui n'avait pas prévu le carnet de circulation et ne retenait que la carte d'identité nationale, a finalement été abrogé et remplacé par un arrêté du 29 mai 2013.
- D- Sur la mention de la commune de rattachement sur les documents administratifs**
39. Sur les documents administratifs ou professionnels, la mention « commune de rattachement » et le fait de ne faire figurer en guise d'adresse que le nom de la commune et son code postal, identifie immédiatement ces citoyens comme gens du voyage.
40. Cette pratique concerne notamment la carte nationale d'identité, la carte permettant l'exercice d'une activité commerciale ou artisanale ambulante et le titre de circulation. La difficulté provient soit du document en lui-même soit des formulaires Cerfa permettant d'obtenir le document.
41. S'agissant de la carte permettant l'exercice d'une activité commerciale ou artisanale ambulante, le Défenseur des droits a, dans sa décision n°2012-126 du 19 octobre 2012, recommandé au ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme, de modifier l'arrêté du 21 janvier 2010 relatif à la carte permettant l'exercice d'une activité commerciale ou artisanale ambulante ainsi que l'article A. 123-80-1 et l'article L. 123-29 du code de commerce et le formulaire Cerfa n°14022*02 afin de veiller à ce que ces documents ne comportent pas de désignation des personnes qui permette de les stigmatiser et fonder des pratiques directement ou indirectement discriminatoire.
42. La ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme a répondu, le 11 juillet 2013, que « le Gouvernement souhaite conduire une véritable stratégie interministérielle en faveur des gens du voyage », en vue notamment de « la suppression des titres de circulation et de la commune de rattachement », et l'application d'un système de domiciliation de droit commun, ces propositions devant être présentées « prochainement ». C'est dans ce contexte que le préfet Hubert DERACHE a remis au gouvernement le 12 juillet 2013 son rapport sur l'évolution du statut des gens du voyage.
- E- Sur les refus d'assurances opposés aux « gens du voyage »**
43. Le législateur a rendu obligatoire la détention de plusieurs couvertures d'assurances, parmi lesquelles la responsabilité civile des véhicules terrestres à moteur (automobile et remorque même non attelée)
44. En cas de refus de couverture, le candidat souscripteur peut ainsi saisir le bureau commun de tarification (BCT). Cet organisme permet d'assurer un véhicule à moteur, mais la garantie se limitera aux exigences légales minimales, à savoir la responsabilité civile du conducteur. Par ailleurs, le BCT a pour rôle exclusif de fixer le montant de la prime moyennant laquelle l'entreprise d'assurance concernée est tenue de garantir le risque qui lui a été proposé (art. L. 211-1 et L. 212-1 du Code des assurances).

45. L'offre d'un contrat d'assurance, qu'elle émane directement d'un assureur ou de son courtier, relève de la qualification de fourniture de services au sens des articles 225-1 et 225-2 du code pénal prohibant les discriminations.

46. Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion de transmettre au Parquet un refus d'assurance automobile opposé à une personne du fait qu'elle appartenait à la communauté des « gens du voyage » (Décision n° MLD-2011-89 du 12 janvier 2012).

47. Cependant, les règlements intérieurs applicables aux aires d'accueil exigent généralement des « gens du voyage » souhaitant stationner que leurs véhicules soient assurés non seulement sur le risque responsabilité civile, mais qu'ils bénéficient également d'une assurance dommages « multirisques habitation ».

48. Le Défenseur des droits a enquêté auprès d'un échantillon d'une quinzaine d'assureurs en France pour connaître l'offre existante concernant l'assurance multirisques pour les caravanes à usage d'habitation. Or il est apparu qu'à l'exception d'un assureur cette offre n'existait pas sur le marché.

49. L'offre qui est généralement proposée mais qui n'est pas adaptée aux « gens du voyage » concerne l'assurance des caravanes à destination des « plaisanciers », utilisateurs occasionnels de véhicules servant au tourisme et à l'agrément, n'occupant pas leur caravane pendant plus de 90 jours consécutifs.

50. Or, l'utilisation qui est faite de la caravane peut motiver un refus de souscription ou de couverture des risques (en cas de fausse déclaration passible des sanctions prévues par les articles L 113-8 et 9 du Code des assurances).

51. Il convient de rappeler que les assureurs ont une obligation d'information et de conseil et qu'ils ne peuvent donc pas proposer des contrats visant les caravanes à usage d'agrément à des personnes qui occupent leurs caravanes à titre de résidence principale.

52. Il semble que le seul assureur identifié qui couvre actuellement le risque habitation pose des conditions strictes à la souscription de ces contrats (souscription par des agents spécialisés référencés ou accordée à des clients ayant déjà un contrat en portefeuille depuis au moins deux ans et en tout cas, sous réserve d'une expertise préalable aux frais du client même sur un véhicule neuf).

53. Or il faut rappeler que dans un immeuble, l'assurance multirisque habitation est obligatoire pour le locataire¹⁶, lequel peut en cas de refus d'assurance saisir le BCT qui désignera un assureur. De la même manière, le copropriétaire (occupant ou non) a également l'obligation d'être assuré¹⁷ et peut également le saisir en cas de refus.

54. Or, bien que rendu de fait obligatoire par les règlements des aires d'accueil, en vertu de considérations comparables à celles ayant conduit à rendre obligatoire l'assurance du copropriétaire occupant, les assurances des caravanes constituant l'habitat permanent de leur utilisateur ne permettent pas actuellement, en cas de refus d'assurance, de saisir le BCT.

55. Ainsi, de fait, certaines personnes sont exclues des aires d'accueil et dans l'impossibilité de se conformer aux exigences légales qui conditionnent leur accessibilité.

¹⁶ Article 7 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs
¹⁷ Article 9-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis

56. Le Défenseur des droits préconise donc de rendre applicable aux assurances des caravanes constituant l'habitat permanent de leur utilisateur, les dispositions des articles L212-1 et suivants du Code des assurances relatif à la procédure de désignation et de fixation du tarif par le BCT.

II- Sur la nécessité de prendre en compte la diversité des besoins d'accueil et d'habitat des « gens du voyage »

57. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a, dans un arrêt WINTERSTEIN du 17 octobre 2013¹⁸, condamné la France pour violation du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile en raison d'une décision d'expulsion de gens du voyage des terrains sur lesquels ils vivaient de longue date.

58. La Cour a tout d'abord rappelé que « la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile » impliquant le droit, pour toute personne qui risque d'en être victime, de faire examiner la proportionnalité de cette mesure par un tribunal indépendant.

59. La Cour se fonde sur l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) au titre desquels figure le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance.

60. Elle précise que « la vulnérabilité des Roms et gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre », dont l'habitat permanent en caravane fait partie.

61. Par ailleurs, la Cour précise qu'une attention particulière doit être portée par la commune « aux conséquences de leur expulsion et au risque qu'ils deviennent sans abri ». En l'espèce, elle juge que, s'agissant des familles n'ayant pas obtenu de solution de relogement sur des terrains familiaux, la commune n'a pas suffisamment pris en compte leurs besoins et conclut en conséquence à la violation par la France des articles 8 et 14 de la CEDH.

62. La Cour européenne estime qu'il y a eu violation dans la mesure où les familles du voyage requérantes n'ont pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, d'un examen convenable de la proportionnalité de l'ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile conformément aux exigences de cet article, et d'un accompagnement approprié pour assurer leur accès au logement.

63. Le régime dérogatoire applicable aux « gens du voyage » se traduit, en effet, par un cadre spécifique relatif à l'exercice de leur droit au logement qui dépasse la seule mise en œuvre de la loi Besson¹⁹, mais requiert la reconnaissance de leur habitat, et une réelle prise en compte des terrains familiaux.

A- Les aires d'accueil : l'insuffisante mise en œuvre de la loi Besson

64. L'article premier de la loi du 5 juillet 2000, dite loi Besson, dispose que les communes participent à l'accueil des « gens du voyage ». Les communes de plus de 5 000 habitants et celles où des besoins seraient identifiés, figurent obligatoirement au schéma départemental, schéma qui doit être révisé à minima tous les six ans.

¹⁸ CEDH 5^e sect 17-10-2013 n° 27013/07 : "Winterstein"
¹⁹ Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

65. Le schéma prescrit l'élaboration dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante (notamment de la fréquence et de la durée des séjours des « gens du voyage », des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques), d'un schéma départemental prévoyant les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil des « gens du voyage » et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

66. Les communes concernées devaient réaliser les investissements nécessaires dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental. Ce délai a été prorogé à plusieurs reprises, et finalement fixé au 31 décembre 2008, date jusqu'à laquelle les communes pouvaient bénéficier des subventions de l'Etat.

67. La mise en œuvre de la loi Besson reste encore très nettement insuffisante : à peine plus de la moitié des aires d'accueil prévues ont effectivement été réalisées (52%)²⁰ et le pouvoir des préfets de se substituer aux communes pour la réalisation de ces aires n'a jamais été mis en œuvre.

68. Le préfet DERACHE souligne dans son rapport de juillet 2013²¹ : « Le laisser faire au voisin, outre son caractère inqualifiable conduit nécessairement à une impasse. Au contraire, chacun doit participer à l'œuvre commune, en l'occurrence l'accueil et l'inclusion des gens du voyage dont le mode de vie fondé sur la tradition culturelle de l'itinérance est reconnu et garanti par la loi. »

69. La proposition de loi du député Dominique RAIMBOURG du 5 décembre 2013, propose, outre l'abrogation des dispositions de la loi du 3 janvier 1969, de renforcer les pouvoirs de substitution des préfets en matière de construction d'aire d'accueil, leur donnant la possibilité de consigner auprès du comptable public les fonds communaux ou intercommunaux nécessaires à la réalisation de ces aires²² en cas de non-respect de ses obligations par la commune.

70. Cependant, « Dans la logique d'équilibre et de recherche du vivre ensemble qui guident les auteurs de la proposition de loi », le député Dominique RAIMBOURG prévoit, en contrepartie, « d'ouvrir aux élus locaux qui ont construit une aire d'accueil, la possibilité d'obtenir plus facilement du préfet l'évacuation des occupants d'un campement illégal de gens du voyage lorsqu'il existe dans un rayon de 50 kilomètres, une aire d'accueil spécialement aménagée et offrant des capacités d'accueil suffisantes. »

71. Il convient de rappeler que les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dans leur rédaction résultant des lois des 18 mars 2003 et 5 mars 2007²³, prévoient déjà une contrepartie à l'obligation imposée aux communes de participer à la politique d'accueil et d'habitat des « gens du voyage » en autorisant le maire qui s'est conformé à cette obligation à prendre un arrêté d'interdiction générale et absolue du stationnement en dehors de l'aire d'accueil et, d'autre part, le préfet à mettre en demeure les « gens du voyage » de quitter un terrain illégalement occupé.

²⁰ Cour des comptes - oct. 2012 - rapport thématique Gens du voyage

²¹ op.cit.

²² Proposition de loi n° 1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, dite RAIMBOURG

²³ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (1) NOR: INTX0600091L.

72. Le délai d'exécution de cette mesure ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Cette procédure de police administrative, qui exclut l'intervention du juge judiciaire, est encadrée notamment par la circulaire INT/D/07/00080C du 10 juillet 2007 qui précise les modalités de sa mise en œuvre. Cette procédure accélérée pose, au vu de la brièveté des délais de recours, la question même de la garantie du droit à un recours effectif et, par l'exécution immédiate qu'elle instaure, elle expose davantage les « gens du voyage » à l'expulsion répétée et à l'errance dans un contexte d'offre insuffisante des aires d'accueil.

73. De surcroît, il convient de relever que la loi pour la sécurité intérieure de 2003²⁴ a inséré dans le code pénal un article 322-4-1 réprimant l'infraction d'installation sans titre sur le terrain d'autrui. Ce délit est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ainsi que, en application du nouvel article 322-15-1, des peines complémentaires de suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire, et de confiscation du ou des véhicules automobiles utilisés pour commettre l'infraction, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation.

B- Les terrains familiaux localisés

1- La prise en compte des terrains familiaux localisés dans les dispositifs d'urbanisme de droit commun.

74. La mise en place des aires d'accueil ne répond que partiellement aux besoins d'ancrage local des « gens du voyage » semi-sédentaires. Ce désir d'ancrage territorial est aujourd'hui une question centrale de leur accès aux droits et les réponses apportées sont très insuffisantes.

75. Le préfet DERACHE explique que « Les besoins de logement des gens du voyage en regard de leur itinérance (aires, AGP), de leur semi sédentarisation ou bien de leur sédentarisation complète ont considérablement évolué depuis le début des années 2000. Les conditions économiques (le voyage coûte cher), la scolarisation croissante des enfants voyageurs et la recherche d'activités rémunératrices poussent de nombreux voyageurs et leurs familles à quitter la route de façon momentanée ou définitive. Les nouveaux schémas départementaux doivent prendre en compte cette évolution. »²⁵

76. A ce titre, les différents rapports avaient déjà souligné que l'action ne saurait se limiter à la multiplication des équipements et places de stationnement et qu'il convenait de développer des solutions alternatives aux aires d'accueil aménagées.

77. En particulier, le rapport HERRISSON préconisait notamment qu'« un diagnostic des besoins en habitat adapté [devait] donc être réalisé à l'occasion de la révision des schémas départementaux, dans une logique de complémentarité des aires d'accueil aménagées ».

78. Au demeurant, les questions posées par l'habitat sédentaire en caravane dépassent la seule situation des « gens du voyage » et concernent l'ensemble des personnes vivant en caravanes à titre d'habitat permanent, dans un contexte de crise profonde et durable du logement.

79. Les personnes qui vivent en caravane à titre d'habitat permanent doivent avoir la possibilité de s'en référer aux dispositifs de droit commun, qui ne tiennent que très insuffisamment compte de leur existence.

²⁴ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure

²⁵ Op.cit

80. L'enjeu consiste à dépasser l'opposition entre droit commun et besoins spécifiques des gens du voyage en déterminant de quelle manière il est possible à la fois de renforcer le droit commun, et de rechercher une prise en compte par celui-ci des besoins des populations concernées.

81. En ce sens, la loi ALUR²⁶ vient d'ouvrir quelques pistes pour la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente sur le territoire.

82. Plusieurs dispositions de la loi prévoient déjà que les résidences mobiles ou démontables, qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs et non une résidence touristique, pourront être autorisées en zones urbaines et sur des « pastilles », secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, prévus par le Plan Local d'Urbanisme (PLU) dans les zones agricoles ou naturelles non constructibles.

83. Ainsi, en vertu de l'article L44-1 du Code de l'urbanisme, tel que modifié par les dispositions nouvelles de la loi ALUR, « L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis, pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs définies par décret en Conseil d'Etat ou de résidences mobiles au sens de l'article 1^{er} de la loi 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, est soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles. Ils peuvent être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, dans les conditions prévues au 6° du II de l'article L. 123-1-5. ».

84. De surcroît, l'article L123-1-5 du Code de l'urbanisme, tel que modifié par ladite loi, précise : « A titre exceptionnel », les pouvoirs publics pourront « délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés, des constructions, des aires d'accueil et des terrains familiaux localisés destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n°2000-614 du 5 juillet relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs ».

85. Il faut relever que l'article 121-1 du Code de l'urbanisme encourage désormais « la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat ».

86. Cependant, la formulation retenue par la loi ALUR reste insuffisante en ce qu'elle ne prend en considération que l'aspect locatif, excluant les projets familiaux individuels qui constituent la demande majoritaire. Le traitement de la problématique inhérente à l'habitat des « gens du voyage » reste cantonnée à une logique de législation spécifique, et non un cadre juridique applicable à l'ensemble des personnes vivant en caravane, dans une perspective de réglementation de droit commun, et la loi ne crée aucune obligation s'agissant de la mise en œuvre d'un diagnostic local de recensement des besoins en terrains familiaux.

²⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme renoué, JORF n°0072 du 26 mars 2014.

2- La mise en œuvre du dispositif « DALO »

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

88. La loi sur le droit au logement opposable, dite loi « DALO »²⁷ doit s'appliquer et permettre aux familles vivant en caravane et souhaitant conserver ce mode de vie de bénéficier – au titre du logement social adapté – de l'aménagement de leur terrain familial. Par logement adapté, on entend ici des terrains permettant de stationner une ou plusieurs caravanes, et sur lesquels se trouve une construction comportant des sanitaires et une pièce de vie (séjour / cuisine).

89. Si le logement locatif social ordinaire correspond à la très grande majorité des demandes déposées au titre du DALO, il convient de rappeler qu'il appartient à la commission de médiation de définir les caractéristiques du logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur.

90. C'est ce que recommande la Cour des comptes dans son rapport d'octobre 2012 : « lever les incertitudes qui caractérisent les réponses aux besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés : modalités d'attribution et de calcul des aides au logement pour les occupants des terrains familiaux, possibilité de proposer un relogement en habitat adapté dans le cadre du droit au logement opposable »²⁸.

91. Ainsi, les dispositifs de droit commun existants en matière de logement, tel le logement financé en Prêt Locatif Aide d'Intégration (PLAI), peuvent être mobilisés pour répondre aux besoins des personnes vivant en caravane.

92. Par ailleurs, la prise en compte des besoins d'habitat pour les personnes dont la caravane constitue l'habitat permanent doit pouvoir figurer, notamment, dans la planification budgétaire des financements du logement social.

93. L'offre d'habitat peut prendre des formes diverses : terrains familiaux locaux, habitat mixte (construction en dur destinée à l'habitation tout en maintenant la présence de caravanes), logement de droit commun.

94. Dans un jugement du 13 octobre 2010, le Tribunal administratif de Clermont Ferrand a considéré : « que la loi du 5 juillet 2000 susvisée n'autorise le stationnement de caravane sur les aires d'accueil prévues à cet effet qu'à titre provisoire ; que, par suite, et eu égard à la situation de famille de Mme L., sa demande doit être satisfaite d'urgence ; que, dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au préfet de la Haute-Loire d'assurer à Mme L. et à ses deux enfants, dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement, la disposition d'un logement tenant compte des besoins et des capacités de cette famille tels que définis par la commission de médiation, à savoir soit un logement du type de ceux réservés au public prioritaire relevant du plan d'aide au logement des personnes défavorisées (PDAPLD), soit un « terrain familial » attribué dans le cadre du schéma départemental pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage ».

²⁷ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable
²⁸ Op.cit.

95. Il convient toutefois de souligner que l'orientation vers le logement de droit commun doit résulter d'une demande en ce sens et qu'elle ne doit pas aboutir à l'abandon des obligations de création d'aires d'accueil, dont à peine plus de la moitié ont été effectivement réalisées près de 25 ans après la première loi Besson.

96. En outre, concernant le droit de bénéficier des aides au logement distribuées par les Caisses d'Allocation Familiales (CAF), celui-ci peut être accordé aux personnes qui résident en habitat mixte, dont les caravanes sont adossées à un bâti : l'aide au logement prend alors exclusivement en compte les dépenses de location ou d'accès à la construction en dur, la charge de logement liée à la location de la caravane ou au remboursement d'un emprunt pour réaliser cet achat étant exclue du calcul du montant de l'aide.

97. A ce titre, la Cour des comptes, dans son rapport de 2012, relève les divergences d'appréciation des critères appliqués par les CAF qui utilisent des modalités de calcul variables d'une caisse à l'autre ainsi que la nécessité d'arriver à un dispositif harmonisé en la matière.

98. Elle souligne notamment : « en l'absence d'instructions claires, la possibilité pour les occupants des terrains familiaux de bénéficier d'aides au logement peut faire l'objet d'appréciations différentes d'une caisse d'allocations familiales à l'autre. Il convient de remédier à cette incertitude sur les règles applicables, qui peut constituer un frein à la réalisation de certaines opérations d'habitat adapté, notamment de terrains familiaux, et qui est aussi une source d'inégalités entre gens du voyage ».

99. A l'instar du rapport précité il apparaît nécessaire de mettre en place un dispositif harmonisé en matière d'accès aux aides au logement, permettant aux différentes CAF d'appliquer des critères communs d'attribution.

C- Les propriétés de terrains : installation et accès aux fluides

100. Les principales difficultés constatées ne concernent pas les terrains aménagés et loués par les communes, mais ceux que les familles achètent, pour y stationner toute ou partie de l'année, souvent situés dans des zones agricoles ou naturelles.

101. Lorsque ces familles sollicitent le raccordement de leur terrain à l'eau et/ou l'électricité, qui sont des produits de première nécessité, elles se voient régulièrement opposer un refus au motif que le terrain est inconstructible et qu'elles ont enfreint les règles de l'urbanisme en procédant à l'installation illégale de caravanes.

102. Seul le raccordement temporaire réalisé aux frais de l'occupant du terrain est autorisé, conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat²⁹.

103. L'installation d'une caravane sur un terrain privé est réglementée par le droit de l'urbanisme. Si cette installation dure plus de trois mois consécutifs, elle doit être précédée d'une autorisation préalable (article R.421-23 du code de l'urbanisme). Cette autorisation est soumise au droit commun et peut donc être refusée dans tous les cas où le stationnement des caravanes est interdit par le code (sites et secteurs protégés).

104. Le Défenseur des droits, saisi de la question de l'accès à l'eau et à l'électricité pendant la période hivernale pour les personnes vivant en caravane sur un terrain dont elles sont propriétaires, a souligné le paradoxe de l'absence de protection contre les coupures « des personnes qui vivent en caravane, sur un terrain leur appartenant, et qui n'ont pas d'impayés », alors qu'à l'inverse la loi interdit de couper l'eau et l'électricité, en cas d'impayés, aux personnes qui vivent dans des constructions en dur.

105. Pourtant, « l'habitat mobile, qu'il soit choisi ou subi, implique obligatoirement des conditions de vie plus précaires, qui s'amplifient à l'arrivée de l'hiver ». Il a « recommandé qu'un dispositif de trêve hivernale [...] soit mis en œuvre en faveur des personnes vivant en caravane sur un terrain dont ils sont propriétaires »³⁰.

106. En 2010, le Conseil d'Etat³¹ a estimé que « la décision par laquelle le maire refuse, sur le fondement de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, un raccordement d'une construction à usage d'habitation irrégulièrement implantée aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone a le caractère d'une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par les stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

107. Il ajoutait que « si une telle ingérence peut être justifiée par le but légitime que constituent le respect des règles d'urbanisme et de sécurité ainsi que la protection de l'environnement, il appartient, dans chaque cas, à l'administration de s'assurer et au juge de vérifier que l'ingérence qui découle d'un refus de raccordement est, compte tenu de l'ensemble des données de l'espèce, proportionnée au but légitime poursuivi. »

108. Il ajoute « qu'en jugeant que le refus implicite de raccordement du terrain au réseau d'eau potable opposé par le maire de la commune de Gouvenes à la demande présentée par Mme A... ne pouvait être regardé comme une ingérence dans son droit au respect de la vie privée et familiale, la cour a commis une erreur de droit et méconnu les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

109. Il faut souligner que dans le cas d'espèce, la Cour d'appel administrative avait relevé que le raccordement sollicité ne présentait pas un caractère provisoire, la famille étant durablement installée sur ce terrain, et qu'en conséquence il n'y avait pas lieu d'examiner l'existence d'une éventuelle atteinte à ses droits, mais uniquement de constater que le raccordement avait perdu son caractère temporaire. C'est cette interprétation que le Conseil d'Etat censure expressément.

110. Dans la décision *WINTERSTEIN* du 17 octobre 2013 précitée, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France pour violation du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile en raison d'une décision d'expulsion de « gens du voyage » de terrains sur lesquels ils vivaient de longue date.

111. Réaffirmant que la vulnérabilité des « gens du voyage » implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre, la Cour reprend la solution suivant laquelle l'article 8 impose dès lors aux Etats l'obligation positive d'assurer le respect des droits fondamentaux des gens du voyage et de leur permettre aux gens du voyage de conserver leur mode de vie.

112. Cette obligation, affirmée tant par la Cour européenne des droits de l'homme que par le Conseil d'Etat, implique notamment de sensibiliser les acteurs nationaux et locaux au fait que le droit reconnaît d'ores et déjà la caravane comme un habitat, protégé en tant que tel par les engagements internationaux signés par la France.
113. Cette décision s'inscrit dans le prolongement des différentes condamnations de la France par le Comité Européen des Droits Sociaux (CEDS) pour violation de la Charte sociale Européenne.³²
114. Or, malgré la multiplication depuis plusieurs années des rapports officiels, des propositions de loi, et des condamnations par les instances nationales et internationales, le Défenseur des droits constate l'absence d'avancée significative concernant la reconnaissance par les pouvoirs publics français des droits des « gens du voyage » et des personnes vivant en caravane.

RECOMMANDATIONS

- Le Défenseur des droits souligne qu'une réforme des textes relatifs au statut et aux droits des gens du voyage, dont chacun s'accorde à dire depuis plusieurs années qu'elle est indispensable, doit impérativement être inscrite au calendrier parlementaire.
- Le Défenseur des droits recommande au Premier ministre, au ministre de l'Intérieur, à la ministre de l'Ecologie, du Développement du territoire et de l'Energie, à la ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, l'inscription dans les plus brefs délais au calendrier parlementaire d'une réforme visant à :
- l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 ;
 - garantir, conformément aux exigences posées par le Conseil d'Etat et de la Cour européenne des droits de l'Homme, le respect du droit à la vie privée et familiale des « gens du voyage » ;
 - assurer la mise en œuvre effective du pouvoir de substitution du Préfet en cas de non-respect par les collectivités territoriales de leurs obligations conformément à la loi du 5 juillet 2000 ;
 - tenir compte des besoins d'habitat des personnes dont la caravane constitue l'habitat permanent dans la planification budgétaire des financements de logement social ;
 - intégrer les besoins en terrains familiaux dans les modalités de mise en œuvre du schéma départemental d'urbanisme ;
 - prévoir un zonage spécifique dans les plans locaux d'urbanisme permettant d'identifier des zones non constructibles dans lesquelles les aménagements en vue du stationnement des caravanes à usage d'habitation sont possibles ;

³² Centre européen des droits des roms c. France, Réclamation n° 51/2008 – ADL du 2 mars 2010 et ADL du 14 octobre 2010), CEDS, Décision sur le bien-fondé, 28 juin 2011, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France, Réclamation n° 63/2010 ; CEDS, Décision sur le bien-fondé, 24 janvier 2012, Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, Réclamation n° 64/2011.

- appliquer la loi sur le droit au logement opposable, dite loi « DALO » aux familles vivant en caravane, en prévoyant la possibilité de bénéficier – au titre du logement social adapté – de l'aménagement de leur terrain familial.
 - rendre applicable les dispositions des articles L212-1 du code des assurances aux assurances des caravanes à usage d'habitation.
- Le Défenseur des droits demande à être tenu informé des suites réservées à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.
- Le Défenseur des droits adresse pour information la présente décision à la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), au Président de l'association des maires de France, à l'Association des départements de France, à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), à la Commission nationale consultative des gens du voyage, à la Fondation Abbé Pierre, à la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT), à l'Association Nationale des Gens du Voyage Catholiques (ANGVC), à l'Union française des Associations Tsiganes (UFAAT) à la Mission Evangélique des Tsiganes de France « Vie et Lumière » (METF).

