

Note au Maire

**Objet : synthèse du RAPPORT D'INFORMATION de la
Mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat
des gens du voyage,**

déposé le 9 mars 2011 à l'Assemblée Nationale et présenté par M. Didier QUENTIN, Député.

J. GOMILA

04/06/2011

1) Constat

La mission parlementaire fait le constat d'une tendance croissante des gens du voyage à la sédentarisation, ou du moins au développement d'un ancrage territorial :

- Le mode de vie itinérant tout au long de l'année est aujourd'hui **minoritaire**, même chez les GDV résidant encore en caravane.
- Toutefois des GDV en voie de semi-sédentarisation ou sédentarisation totale restent attachés à la notion de « voyage » et à l'habitat en caravane.

Dès lors, on note une très forte occupation de certaines aires, principalement dans les zones urbaines, par des familles en voie de sédentarisation

Le désir d'ancrage territorial des gens du voyage étant devenu une réalité sociologique, les terrains familiaux se développent dans une complète anarchie, entraînant des nuisances environnementales et des tensions avec le reste de la population. Les gens du voyage acquièrent, par exemple, le plus souvent des terrains agricoles, lesquels sont en dehors des « secteurs constructibles ».

On observe de très nombreuses installations de gens du voyage sur des terrains privés.

Ces installations illégales peuvent poser de graves problèmes sanitaires ou environnementaux.

Elles attisent également les tensions avec le reste de la population, compte tenu de la différence de prix entre parcelles inconstructibles et parcelles constructibles. En effet, beaucoup de personnes ne comprennent pas les refus de permis de construire qui leur sont opposés sur certaines parcelles, alors que des gens du voyage bénéficient parfois d'une certaine tolérance, lorsqu'ils s'installent illégalement sur le même type de parcelle.

2) Propositions : développer des solutions de sédentarisation

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

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

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

2.1) Habitat adapté

L'habitat adapté est un logement ordinaire financé en prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), pouvant comporter des adaptations à la marge. La subvention est octroyée sur la base d'un plan de financement qui comprend à la fois le foncier et le bâti. Les occupants peuvent bénéficier de l'allocation logement.

Le recours aux maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) correspond à une démarche favorisant l'accès au logement des ménages les plus défavorisés, à partir de l'analyse de leurs besoins, par la mise à disposition d'une offre adaptée (construction neuve, acquisition/amélioration, bail à réhabilitation, sous-location...). La MOUS a pour objectif d'assurer les conditions optimales d'installation des ménages concernés, par le biais d'un accompagnement social.

La mission d'information parlementaire souhaite le développement de ce type d'initiatives qui permettent de favoriser dans les meilleures conditions la sédentarisation des gens du voyage.

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

2.2) terrain familial privé

Le terrain familial répond à une demande des gens du voyage qui ne pratiquent plus systématiquement le voyage pour des raisons économiques ou autres.

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

Pour les terrains familiaux qui seraient réalisés par les collectivités locales et mis en location, la circulaire du 17 décembre 2003 a précisé les règles en matière d'urbanisme et les possibilités de financement de l'aménagement par l'État.

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

- Cette forme d'habitat n'ouvre pas droit aux allocations logement :
Ceci limite la solvabilité de ce type d'opérations, compte tenu des ressources souvent limitées des gens du voyage. La caravane, même considérée comme un domicile, n'est pas assimilée à un logement.
- la question de la faisabilité juridique d'un tel aménagement :
Une certaine ouverture sur les terrains familiaux a eu lieu avec la circulaire du 21 mars 2003 qui a permis de subventionner les places en terrains familiaux locatifs, de la même manière que les places en aires d'accueil.
La communauté des gens du voyage n'est pas uniforme et certains d'entre eux ont les moyens financiers d'acquiescer et d'aménager des terrains familiaux.

3.) La prise en compte par le code de l'urbanisme des besoins des gens du voyage

La loi SRU a **supprimé** toute référence explicite à l'habitat des GDV, alors que l'ancienne rédaction de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme prévoyait que : « *Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant (...) de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt*

général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat, y compris ceux des gens du voyage ».

Le droit actuel prend toutefois en compte de façon implicite les besoins des GDV, notamment dans l'article 14 de la loi Grenelle 2 qui indique que les documents d'urbanisme devront assurer notamment « *la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat* ».

La mission d'information estime cela insuffisant, dans la mesure où la création effective de terrains familiaux est soumise à la bonne volonté des élus, et considère que l'habitat des gens du voyage a une spécificité particulière qu'il est nécessaire de prendre en compte :

Comment favoriser la création de terrains familiaux ?

- l'interdiction générale et absolue du stationnement des caravanes est fortement encadrée :
 - Un document d'urbanisme qui interdirait le stationnement des caravanes sur tout un territoire est illégal (CE, 2 décembre 1983, *Ville de Lille*).
 - Toutefois, le maire d'une commune qui satisfait aux obligations lui incombant (création d'une aire d'accueil GDV) peut, par arrêté, **interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées**.
 - Cette interdiction ne s'applique pas :
 - lorsque le stationnement d'une caravane dure moins de trois mois dans l'année (aucune autorisation ni déclaration n'est nécessaire), sur un terrain dont l'utilisateur est propriétaire ou locataire ;
 - aux gens du voyage qui stationnent sur les terrains dont ils sont propriétaires ou qui sont la propriété de personnes privées qui les autorisent à stationner
 - aux personnes qui stationnent en application d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme (camping, parcs résidentiels de loisirs).
 - il est possible d'interdire la pratique du camping, notamment lorsque cette « *pratique est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques, aux paysages naturels ou urbains, à la conservation des perspectives monumentales, à la conservation des milieux naturels ou à l'exercice des activités agricoles et forestières* » (article R. 111-43).
- l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme créé par la loi Besson du 05/07/2000 (art.8) prévoyait que ces terrains familiaux de GDV pouvaient être implantés dans les « zones constructibles » mais cet article a été interprété de façon restrictive comme s'appliquant en zones « U » des POS/PLU.
- La loi Grenelle 2 a créé le 14° de l'article L.123- 1-5 du code de l'urbanisme, qui permet au règlement d'un PLU de délimiter, dans les zones **naturelles, agricoles ou forestières, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées**, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. (NDLR : cela m'apparaît fortement contradictoire !)

Concernant les constructions illégales en secteurs non constructibles, des moyens existent pour régulariser, si les élus l'estiment souhaitable, la situation de ces « terrains familiaux de fait » au regard des règles du code de l'urbanisme :

- Sous sa forme la plus simple, la régularisation passe par une simple demande d'autorisation d'occupation des sols délivrée par le maire ;
- il arrive que, dans certains cas, cette autorisation ne puisse pas être délivrée, en raison de son incompatibilité avec le document d'urbanisme. « Dans ce cas, il appartient à la commune d'apprécier l'opportunité et la légalité d'une **modification du document d'urbanisme** et, si tel est le cas, de suivre la procédure permettant la modification ».

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

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

La mission parlementaire propose (proposition n°2) de considérer la création de terrains familiaux comme un « intérêt supra communal » et, à ce titre, autoriser le Préfet à **se substituer aux élus locaux pour imposer la révision du PLU en vue de la réalisation de cet objectif**, qui serait inscrit au Schéma Départemental GDV au même titre que les aires d'accueil.

La proposition n° 1 du rapport est d'inclure parmi les compétences **obligatoires des EPCI** la compétence « politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage ».

Les propositions 3 et 4 visent à rétablir les subventions de l'Etat à la création des aires d'accueil GDV, et le décompte des aires dans le quota de logements sociaux SRU.

D'autres constats et propositions, visant les aires de grand passage, ne sont pas développées dans la présente synthèse.

Le texte intégral du Rapport de la mission parlementaire est consultable : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3212.asp#P300_80634