

N° 194

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 janvier 2000

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage,

Par M. Pierre HÉRISSON,

Sénateur.

(1). Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Gînésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Placade, Ladislas Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Henri Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 460 (1998-1999) et 188 (1999-2000).

Gens du voyage.

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
A. BILAN D'APPLICATION DE L'ARTICLE 28 DE LA LOI N° 90-449 DU 31 MAI 1990	6
1. <i>Contenu de la loi n° 90-449</i>	6
2. <i>Un résultat décevant</i>	7
B. CONTENU DU PROJET DE LOI : CRÉATION D'AIRES DE STATIONNEMENT ET RENFORCEMENT DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLICITES	8
C. OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	10
1. <i>Affirmer la compétence de l'Etat en matière de grands rassemblements</i>	10
2. <i>Viser la notion de « résidence principale mobile »</i>	10
3. <i>Étendre le champ d'application de la loi</i>	11
4. <i>Respecter les dispositions des plans d'occupation des sols</i>	11
D. DES QUESTIONS IMPORTANTES EN SUSPENS	12
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article premier - Régime juridique du schéma départemental d'accueil des gens du voyage</i>	13
• <i>Article 2 - Obligations des communes</i>	16
• <i>Article 8 - Dispositions modifiant le code de l'urbanisme</i>	18
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	22
ANNEXE - TRAVAUX DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	23

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en première lecture le projet de loi n° 460 relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage adopté par l'Assemblée nationale.

Ce texte intéresse directement une communauté importante, qui varie, selon les estimations, de 250.000 à 300.000 personnes. Il concerne aussi, indirectement, l'ensemble de la population résidant en France compte tenu des difficultés suscitées par le stationnement parfois illicite des gens du voyage.

L'expression « gens du voyage » n'est que récemment entrée dans notre droit, lors de la publication d'une circulaire du ministère de l'Intérieur de mai 1978. Elle s'est substituée à l'appellation de « nomades » qui figurait encore dans la loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades, abrogée en 1969.

La population qu'elle désigne se répartit en deux groupes d'importance inégale. Le premier d'entre eux, qui est aussi le plus nombreux, rassemble les Tsiganes, qui se divisent en trois communautés :

– les Manouches, localisés dans le Nord et l'Ouest de la France, en Belgique, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas et au Luxembourg ;

– les Gitans, qui vivent dans le Sud de la France, en Espagne, au Portugal et en Italie ;

– les Roms enfin, qui sont essentiellement installés en Europe de l'Est.

Le second groupe, distinct des Tsiganes, est composé des Yéniches, population d'origine germanique qui a adopté le mode de vie de la majorité des gens du voyage.

Les gens du voyage sont donc une communauté empreinte de diversité, qui est cependant caractérisée par des spécificités marquées par rapport à la population « sédentaire ». Bien que les statistiques les concernant aient un caractère quelque peu approximatif, du fait même de leur mode de vie itinérant, il semble, par exemple, que l'espérance de vie des gens du voyage soit assez nettement inférieure à la moyenne nationale. Autre trait spécifique, les personnes de moins de 16 ans occupent, parmi eux, une proportion plus importante que dans la moyenne de la population.

La variété caractérise également l'attitude de ces personnes vis-à-vis du voyage lui-même. L'amplitude et la fréquence de leurs déplacements est très variable. Elles suivent d'ailleurs un cycle annuel, les campements d'hivers et d'été étant distincts (l'été de préférence sur l'herbe et l'hiver plutôt sur le goudron).

Trois types de comportements sont observés en matière de déplacements :

- les itinérants se déplacent de façon permanente ;
- les populations semi-sédentaires ne s'éloignent pas d'une agglomération donnée, hormis pendant quelques semaines ou quelques mois l'été ;
- enfin, les sédentaires ne voyagent plus mais n'ont pas pour autant perdu leur identité de gens du voyage.

Au début des années 1990, la population de plus de 16 ans concernée par ces différents mode de vie était respectivement estimée à 70.000 personnes pour chacune des deux premières catégories et à 110.000 personnes pour la troisième.

Depuis le milieu des années 1980, le phénomène des « grands rassemblements » qui réunit plusieurs dizaines de milliers de personnes pour quelques jours se développe.

Les attentes et les modes de vie des différentes catégories de gens du voyage sont donc distincts et appellent des réponses diversifiées de la part des pouvoirs publics. Or, votre rapporteur pour avis a constaté l'émiettement des structures représentant les gens du voyage. Cet éparpillement constitue un handicap pour quiconque souhaite entretenir un dialogue suivi avec des interlocuteurs représentatifs et responsables. Tous ces éléments méritent d'autant plus d'être pris en considération par le législateur lorsqu'il s'intéresse

au mode de vie des « voyageurs » que leur cohabitation journalière avec les « sédentaires » est loin d'être toujours et partout aisée.

La question du stationnement illicite des gens du voyage s'est posée avec une grande acuité ces dernières années. Le nombre de caravanes qui stationnent illégalement en France est estimé à plus de 27.000 par jour¹. Ce comportement n'est, dans la majorité des cas, pas sanctionné. Selon des informations recueillies par votre rapporteur pour avis, on ne compte actuellement, dans certains départements, qu'une expulsion forcée pour trois occupations illégales.

Ce problème général et latent se double de brusques crises dues à l'apparition de « grands rassemblements ». La diffusion du téléphone mobile aurait, selon certains observateurs, facilité le regroupement de gens du voyage qui se sentent d'autant plus en mesure d'occuper des terrains de façon illégale qu'ils n'ont parfois pas d'autre alternative dans une commune, et qu'ils sont plus nombreux. Votre rapporteur a ainsi rencontré un élu local, maire d'une petite commune rurale, sur le territoire de laquelle 1.200 personnes s'installent en une seule fois chaque année. Que peuvent faire les deux gendarmes affectés en permanence à la surveillance du champ non équipé -et appartenant, au demeurant, à une propriété privée- occupé par ce groupe ? En outre, l'irruption de ces habitants temporaires fait peser sur la commune concernée -tenue de traiter jusqu'à 18 tonnes de déchets ménagers après le départ des voyageurs- de lourdes charges.

Ainsi, l'accueil et le stationnement des gens du voyage nécessite-t-il de concilier trois principes essentiels que protège notre loi fondamentale : la liberté d'aller et venir, le droit de propriété et le droit à un logement décent auquel a été reconnu le caractère d'objectif à valeur constitutionnelle, notamment sur le fondement du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Face aux problèmes récurrents observés dans l'accueil des gens du voyage, le législateur a tenté, en 1990, d'apporter une amorce de solution au problème de stationnement qu'ils rencontrent (A). Mais, faute d'une application satisfaisante de ces dispositions, le Gouvernement a déposé un projet de loi (B) auquel votre rapporteur pour avis estime nécessaire d'apporter des améliorations (C). Enfin, nombre de questions qui ne relèvent pas de la compétence du législateur demeurent irrésolues (D).

¹ Daniel Merchat, *Stationnement des gens du voyage*, Paris, 1999, p.21.

A. BILAN D'APPLICATION DE L'ARTICLE 28 DE LA LOI N° 90-449 DU 31 MAI 1990

1. Contenu de la loi n° 90-449

L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dispose qu'« *un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques.*

Toute commune de plus de 5.000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet. Dès la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser pourront, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal ».

Ces dispositions appellent deux précisions.

En premier lieu, elles n'ont ni pour objet ni pour effet de revenir sur la jurisprudence administrative aux termes de laquelle les dispositions du code des collectivités territoriales qui investissent le maire du pouvoir de police municipale ne l'autorisent pas à instaurer « *une interdiction totale de stationnement et de séjour ni à aboutir, en fait, à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le **temps minimum qui leur est nécessaire*** » et qui ne **saurait être inférieur à 48 heures**¹.

En conséquence, sous réserve du respect des dispositions fixées par l'article 28 (qui permettent au maire d'interdire le stationnement sur le reste du territoire de sa commune dès lors qu'il a créé une aire pour les voyageurs) le délai minimum durant lequel les communes sont tenues d'accueillir les gens du voyage est de 48 heures.

En second lieu, la jurisprudence a considéré **que cet article ne crée pas « l'obligation d'établir un emplacement réservé »² destiné à l'accueil des gens du voyage dans le plan d'occupation des sols**. Cette lecture de la loi procède de l'application du principe général d'indépendance des législations. L'article 28 précité n'étant pas revêtu du caractère de loi d'aménagement et d'urbanisme au sens du code de l'urbanisme, il n'a pas

¹ Conseil d'Etat, Ville de Lille, 2 décembre 1983.

² Tribunal administratif de Rouen, 28 juillet 1994. Préfet de Seine-Maritime/Commune de Bois-Guillaume.

pour objet de créer des obligations pour les communes lors de l'établissement de leur POS, dont le régime général est fixé par le code précité.

Ainsi, ces collectivités sont-elles tenues de respecter les dispositions de la loi n° 90-449 précitée, tout en conservant le droit d'y satisfaire par les moyens qu'elle jugent les plus appropriés.

2. Un résultat décevant

Dix ans après son adoption, la loi du 31 mai 1990 est mal appliquée, qu'il s'agisse de l'élaboration des schémas ou de la réalisation d'aires de stationnement.

Le nombre de schémas départementaux approuvés par le préfet et le président du Conseil Général s'élève à 34. Des schémas ont, en outre, été approuvés par le seul préfet dans 20 autres départements.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les trois-quarts des départements qui ne font pas encore l'objet d'un schéma auraient cependant établi un diagnostic relatif aux besoins et à l'offre de stationnement.

Les résultats sont encore plus modestes en termes de création d'aires de stationnement -soit, en réalité, la mesure la plus importante à laquelle devait conduire la loi n° 90-449 précitée- ! Selon l'exposé des motifs du projet de loi initial, le nombre de places situées dans des aires de stationnement aménagées serait de 10.000 actuellement, alors que 30.000 seraient au minimum nécessaires pour satisfaire aux besoins constatés.

La création d'aires de stationnement butte notamment sur un obstacle financier. Le coût unitaire d'une place de 250 à 300 m² dans une aire de stationnement est évalué par certains experts entre 85.000 et 125.000 francs hors taxe, ce qui représente, pour un terrain de 20 places, un investissement hors taxe de 2,5 millions de francs.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès de spécialistes ayant une expérience concrète de la gestion efficace d'aires de stationnement, le nombre optimal de places dans ces aires serait d'environ 40. Il serait toutefois possible de créer des places d'une superficie de 120 m².

Quant aux gens du voyage rencontrés par votre rapporteur pour avis, ils estiment que l'idéal serait, pour eux, de disposer d'aires de stationnement de 20 à 25 places.

Mais le coût d'une aire d'accueil ne se limite pas aux dépenses d'investissement. Il convient, en effet, de noter que le bon fonctionnement d'un site (accueil des voyageurs, perception des droits, entretien des installations) suppose la présence permanente, le jour et la nuit, de personnel et notamment d'un concierge salarié, dont le salaire s'élève, au minimum, s'il est logé sur place, à 7.000 francs bruts sur 13 mois, ainsi que celle d'un veilleur de nuit et, lorsque cela est possible, d'une assistante sociale travaillant à mi-temps.

Au total, le coût de fonctionnement d'une telle aire est financièrement lourd à supporter pour la collectivité qui l'a réalisée, même si l'Etat en prend désormais une importante partie en charge.

Le manque d'aires de stationnement et le développement du phénomène d'occupation sans titre a conduit le Sénat à adopter, dès 1997, sur le rapport de M. Jean-Paul Delevoye, une proposition de loi de MM. Louis Souvet et plusieurs de ses collègues visant à préciser les conditions d'accueil des gens du voyage sur le territoire des communes de plus de 5.000 habitants.

B. CONTENU DU PROJET DE LOI : CRÉATION D'AIRES DE STATIONNEMENT ET RENFORCEMENT DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLICITES

Pour favoriser la création d'aires de stationnement, le projet de loi prévoit que le préfet et le président du Conseil général établiront d'un commun accord un **schéma départemental**. Faute d'entente entre ces deux autorités dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi, le préfet publiera seul ce schéma.

Cependant, **seules les communes de plus de 5.000 habitants sont tenues de participer à la mise en œuvre du schéma** (articles 1 et 2). Les communes de moins de 5.000 habitants demeurent soumises au droit commun qui leur fait obligation de recevoir les gens du voyage, sans pour autant devoir participer au schéma.

En cas de **carence des communes, l'Etat peut se substituer à elles** (article 3).

L'Etat apporte une aide financière en investissement et en fonctionnement aux communes qui réalisent des aires de stationnement (article 4).

La population prise en compte pour le calcul de la DGF est majorée en fonction du nombre d'aires créées (article 7).

Le texte **permet d'aménager**, sous réserve d'obtenir une autorisation du maire, **des terrains pour que les gens du voyage puissent y stationner à l'année**, par dérogation à la réglementation de droit commun qui limite à 3 mois au maximum le séjour d'une caravane (article 8).

Le projet prévoit enfin que **lorsqu'une commune satisfait aux obligations légales** en matière d'accueil des gens du voyage, le maire peut :

– **interdire le stationnement** de leurs caravanes **sur tout le reste du territoire de la commune** ;

– **obtenir plus facilement l'évacuation forcée des contrevenants** (article 9).

Le projet de loi repose donc sur un principe simple : **qui ne veut pas accueillir ne peut interdire**.

Votre Commission des Affaires économiques estime que, comme l'observe un spécialiste de la question de l'accueil des gens du voyage, l'utilisation des mesures d'exécution forcée a, en apparence, l'attrait de la rapidité. Elle s'avère cependant bien souvent illusoire en termes d'efficacité. En effet, les services compétents pour procéder à de telles mesures sont, bien souvent, tentés de baisser les bras. Les gens du voyage ont toujours la faculté de se déplacer dans une commune voisine, quitte à faire l'objet d'une nouvelle procédure.

Sous réserve de cette observation générale, votre Commission des Affaires économiques s'est intéressée aux dispositions du projet de loi relatives au droit de l'urbanisme et, en particulier, à ses articles 1 et 2 qui déterminent le régime juridique du schéma départemental et dressent la liste des communes concernées par l'obligation de construire des aires, ainsi qu'à l'article 8 qui contient plusieurs mesures tendant à faciliter la sédentarisation des gens du voyage propriétaires de terrains.

C. OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

La Commission des Affaires économiques estime souhaitable de préciser le texte qui est transmis au Sénat sur plusieurs points.

1. Affirmer la compétence de l'Etat en matière de grands rassemblements

Les grands rassemblements doivent relever de la compétence de l'Etat et non pas de celle des communes. En effet, ces manifestations de plusieurs dizaines de milliers de personnes occasionnent d'importants mouvements de population dans toute la France. La gestion de ces flux nécessite une organisation qui dépasse très largement le cadre des schémas départementaux prévus par le projet de loi.

En outre, sur le site même du grand rassemblement, les collectivités locales qui ont, certes, un rôle à jouer, ne peuvent en aucune façon faire face seules à l'afflux de voyageurs : l'un des plus grands rassemblements qui ait eu lieu en 1998 réunissait une population supérieure à celle de la ville, voisine, de Lure -qui s'élève pourtant à 10.000 habitants !- Cette manifestation a d'ailleurs nécessité la mise à disposition d'un ancien aéroport militaire et la coopération des services de gendarmerie nationale, de la sous-préfecture, du parquet, de la direction départementale de l'Équipement et des communes avoisinantes.

2. Viser la notion de « résidence principale mobile »

Le libellé du projet de loi est trop imprécis en ce qui concerne la définition de la résidence occupée par les gens du voyage. Celle-ci repose sur deux critères fixés au 1^{er} alinéa de l'article 1^{er} :

- le caractère d'habitat traditionnel ;
- le caractère de résidence mobile.

C'est pourquoi il est nécessaire de préciser que les caravanes affectées à l'habitat permanent des gens du voyage ont le caractère de « résidences principales mobiles ». Cette rédaction permet de distinguer

clairement les personnes dont la résidence principale est sédentaire, et qui utilisent des caravanes à des fins de tourisme et de loisir, des gens du voyage dont le domicile permanent est situé dans une caravane.

Votre Commission des Affaires économiques vous présentera un amendement à cette fin.

3. Etendre le champ d'application de la loi

L'article 2 du projet de loi n'institue une obligation de créer des aires de stationnement que pour les communes de plus de 5.000 habitants.

Il ne vise pas le cas des petites communes qui doivent cependant toujours accueillir les voyageurs au moins 48 heures en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat *Ville de Lille* de 1983.

Les maires des petites communes rurales ne sont donc :

- ni tenus de créer des aires ;
- ni fondés, dans ce cas, à interdire le stationnement des gens du voyage sur tout le territoire de leur commune.

On peut craindre, en conséquence, que les gens du voyage qui ne trouveront pas de places de stationnement dans les villes de plus de 5.000 habitants ne s'installent dans ces petites communes souvent rurales. C'est pourquoi, il est nécessaire d'étendre l'obligation de créer des aires aux communautés de communes de plus de 5.000 habitants dont aucune commune membre n'atteint ce chiffre.

Votre Commission des Affaires économiques vous présentera un amendement à cette fin.

4. Respecter les dispositions des plans d'occupation des sols

Les dispositions du III de l'article 8 du projet de loi relatives à la délivrance d'une autorisation d'aménager un terrain pour y installer des caravanes ne soulignent pas clairement la nécessité de respecter les dispositions du plan d'occupation des sols ou du document en tenant lieu.

Cette omission, qui s'ajoute à la référence floue à des terrains « bâtis ou non bâtis » est de nature à susciter des difficultés d'interprétation du texte.

D. DES QUESTIONS IMPORTANTES EN SUSPENS

En premier lieu, ce texte ne règle en rien les problèmes posés par l'existence des dispositions de 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. Celui-ci prévoit, en effet, que les personnes qui se trouvent dans la situation des nomades au sens de la loi de 1912 précitée sont tenues de disposer d'un carnet de circulation qui doit être visé régulièrement par l'autorité administrative. Comme l'observait M. Jean-Paul Delevoye en 1997, le régime de ces titres de circulation -de même que celui des titres délivrés aux commerçants ambulants et aux « caravaniers »- est « inutilement complexe et mal adapté à la situation des gens du voyage »¹.

Au surplus, votre rapporteur pour avis a constaté sur le terrain que les gens du voyage éprouvent de réelles difficultés dans l'exercice de droits élémentaires tels que celui d'ouvrir un compte bancaire. Il serait nécessaire, tout au contraire, de faciliter leur accès aux services bancaires, d'autant que nombre d'entre eux perçoivent des revenus modestes mais réguliers grâce au revenu minimum d'insertion.

Les problèmes sociaux rencontrés par les gens du voyage méritent une attention particulière. Les auditions auxquelles il a été procédé ont montré que les jeunes étaient souvent moins bien alphabétisés que leurs aînés, malgré l'existence d'une obligation scolaire. La drogue a fait son apparition chez les gens du voyage comme dans le reste de la société française et, en particulier, dans les quartiers les plus défavorisés. Elle y occasionne les mêmes ravages et leur cortège de délinquance et d'exclusion.

En outre, il semble que l'insertion sociale des gens du voyage se soit dégradée. Il est ainsi notoire que des activités traditionnelles, telles que la collecte des métaux usagés, sont de moins en moins exercées par ces populations. On rappellera, pour mémoire, qu'au prix moyen de 15 centimes le kilo, la ferraille se vend actuellement aux environs de 150 francs la tonne, ce qui contribue à décourager certains d'exercer cette activité.

Pour que les gens du voyage se considèrent et soient considérés comme des citoyens à part entière, il est souhaitable de les encourager à s'insérer dans le circuit économique.

¹ Sénat, Rapport n° 283, page 13.

Le Gouvernement doit enfin s'attacher à régler les problèmes susceptibles de résulter de l'élargissement de l'Union européenne, compte tenu de l'importance de la population des gens du voyage qui résident dans les nouveaux Etats membres. Même une faible immigration, en pourcentage des populations d'origine, serait susceptible d'occasionner dans notre pays de nouveaux problèmes d'accueil des gens du voyage et de reconnaissance de leur identité au sein de la société française.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Régime juridique du schéma départemental d'accueil des gens du voyage

Cet article détermine les modalités d'élaboration et le contenu des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage dans chacun des départements français. Il impose, tout d'abord, aux communes de participer à l'accueil des « gens du voyage » dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles, avant de définir la procédure d'élaboration du schéma départemental.

Il est souhaitable de préciser que les gens du voyage sont ceux qui occupent des résidences mobiles à titre principal. En effet, les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur ont montré que certaines aires de stationnement étaient d'ores et déjà, en partie, utilisées par des personnes victimes de l'exclusion -qui ne se déplacent nullement-. Elles sont aussi parfois occupées par des vacanciers à l'occasion d'activités de tourisme ou de loisir. Une telle situation est inacceptable. Les gens du voyage ne sauraient subir les conséquences de l'incapacité des pouvoirs publics à loger des populations sédentaires dont la situation s'est précarisée.

C'est pourquoi, le Commission des Affaires économiques vous proposera d'adopter un amendement faisant référence au concept de « résidence principale mobile » à cet article.

● **Autorités compétentes pour établir le schéma**

Le schéma départemental relève de la **compétence partagée** du **préfet**, représentant de l'Etat, et du **président du Conseil général** qui doivent parvenir à s'entendre sur un projet dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi.

Une **commission départementale consultative**, co-présidée par le représentant de l'Etat et le président du conseil général, composée de représentants des communes et des gens du voyage, est « associée » à l'élaboration du schéma.

Faute d'accord dans ce délai, **le schéma est approuvé par le seul représentant de l'Etat**. Ce document est un acte administratif susceptible de créer des obligations aux tiers à compter de sa publication. Il est révisé, dans des conditions analogues à celles prévues pour son élaboration, tous les six ans.

● **Éléments servant de base à la préparation du schéma et contenu de celui-ci**

Aux termes du II de cet article, **le schéma départemental repose sur** : « *les données existantes et les besoins constatés* » en matière d'accueil des gens du voyage et notamment sur la fréquence et la durée de leurs séjours.

Il tient également compte des possibilités :

- de scolarisation des enfants ;
- d'accès aux soins ;
- d'exercice des activités économiques.

S'agissant du **contenu du schéma**, le projet de loi précise que celui-ci prévoit :

- les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil ;
- les communes où ces aires doivent être réalisées.

En outre, le schéma :

- précise la destination de ces aires et leur capacité ;
- définit la nature des interventions sociales en direction des gens du voyage qui les fréquentent ;
- détermine, les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de « rassemblements traditionnels ou occasionnels ». Cette dernière formule vise les regroupements plus connus sous le nom « grands rassemblements » qui réunissent plusieurs milliers de personnes chaque année.

Sur ce sujet, le projet de loi est peu explicite puisqu'il dispose que le schéma départemental « *définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements* ».

Cette formulation ne précise pas clairement que les grands rassemblements relèvent de la compétence exclusive de l'Etat. Un doute subsiste donc sur ce point.

● **Coordination régionale des schémas départementaux**

Le projet de loi initial disposait qu'en Île-de-France, le représentant de l'Etat dans la région est chargé de coordonner l'élaboration des schémas départementaux afin de s'assurer de la cohérence de leur contenu et de leur date de publication. En outre, le même représentant de l'Etat réunit, dans un but identique, une commission composée :

- des représentants de l'Etat dans les départements ;
- du président du conseil régional ;
- des présidents de conseils généraux.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements de précision afin d'indiquer que :

- le conseil municipal de chacune des communes concernées donne un avis lors de la préparation du schéma (le projet de loi initial ne visait qu'une « consultation » des communes, sans en définir les modalités) ;

– le délai de dix-huit mois à l'issue duquel le préfet approuve seul le schéma court à compter de la publication de la loi (le texte initial visait l'entrée en vigueur de la loi) ;

– le schéma est « opposable », ce qui, aux dires du ministre, était implicite dans le texte initial.

L'Assemblée nationale a également étoffé le statut de la commission consultative en prévoyant que cette instance :

– comprendrait notamment des représentants des communes « concernées » ;

– établirait chaque année un bilan d'application du schéma départemental ;

– pourrait désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du schéma, formuler des propositions de solutions et rendre compte de ses activités à la commission.

Elle a enfin **étendu le dispositif de coordination au niveau régional** des schémas départementaux, qui ne s'appliquait qu'à l'Île-de-France dans le projet de loi initial, **à toutes les régions françaises**, sans distinction.

Sous réserve de ces observations et de l'adoption de l'amendement qu'elle vous propose, la Commission des Affaires économiques vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 2

Obligations des communes

Cet article détermine la taille des communes tenues de participer à la mise en œuvre du schéma départemental et le délai qui s'impose à elles.

Il fixe à **5.000 habitants** la population des communes au-delà de laquelle ces collectivités ont **l'obligation de participer à l'application du schéma** précité. Ce seuil est identique à celui fixé par l'article 28 de la loi

n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Cette « participation » des communes peut revêtir trois modalités :

– la mise à disposition d'une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues ;

– le transfert de cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale ;

– le versement de contributions financières pour l'aménagement et l'entretien d'aires d'accueil, dans le cadre de conventions intercommunales.

Aux termes d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, **les communes sont tenues de mettre en œuvre le schéma départemental dans les deux ans qui suivent sa publication** (le texte initial visait « l'approbation » du schéma comme point de départ du délai de deux ans).

L'Assemblée nationale a également précisé, par un autre amendement, que le choix par une commune de l'une des trois possibilités ouvertes par la loi ne saurait avoir pour effet de l'exonérer de l'obligation de créer une aire de stationnement en application du schéma départemental. Cette idée sous tendait, d'ailleurs, aux dires même du ministre, de façon implicite le texte même du projet de loi initial.

On notera, en outre, que l'existence du schéma départemental ne saurait exonérer les communes de moins de 5.000 habitants de l'obligation de recevoir les gens du voyage. Aussi, pour les raisons développées dans l'exposé général du présent rapport pour avis, votre Commission des Affaires économiques vous proposera-t-elle d'étendre aux communautés de communes dotées d'une population de plus de 5.000 habitants et dont la population d'aucune des communes membres ne dépasse ce seuil, l'obligation de participer au schéma départemental et de créer des aires de stationnement.

Sous réserve de ces observations et de l'adoption de l'amendement qu'elle vous propose, la Commission des Affaires économiques vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 8

Dispositions modifiant le code de l'urbanisme

Cet article tend à modifier deux articles du code de l'urbanisme (L.111-1-2 et L.121-10) et à insérer un nouvel article (L.443-3) au même code, afin, d'une part de viser le cas des communes dotées ou non de documents d'urbanisme et, d'autre part, de permettre la délivrance d'autorisations d'aménager des terrains sur le territoire d'une commune pour y installer des caravanes destinées aux gens du voyage.

● Modification de l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme

L'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme traduit le principe de constructibilité limitée applicable, de façon générale, au territoire des communes qui ne sont pas dotées d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers, ou d'un document en tenant lieu. Il prévoit que dans ces communes il n'est pas possible de construire en dehors des parties actuellement urbanisées sauf pour :

– l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;

– les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

– les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

– les constructions ou installations justifiées par l'intérêt de la commune, sur délibération motivée du conseil municipal.

L'article 8 du projet de loi tend à inclure la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage au nombre des constructions susceptibles d'être réalisées en dehors des parties urbanisées des communes ne disposant pas d'un POS. Il introduit, en conséquence, une nouvelle dérogation à l'article L.111-1-2 du code précité.

● **Modification de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme**

L'article L.121-10 du code de l'urbanisme appartient au chapitre 1^{er} intitulé « *Dispositions générales communes aux schémas directeurs et aux plans d'occupation des sols* » du titre II « *Précisions et règles d'urbanisme* » du premier livre du code précité, consacré aux « *Règles générales d'utilisation du sol* ».

Ses dispositions ont valeur de lois d'aménagement et d'urbanisme qui fixent, aux termes de l'article L.111-1-1 du même code, des dispositions nationales ou particulières à certaines parties du territoire. Figurent notamment parmi les lois d'aménagement et d'urbanisme, certaines dispositions des lois « montagne » et « littoral ».

En pratique, le 2^o du projet de loi tend à ranger les besoins présents et futurs en matière et d'habitat des gens du voyage au nombre des principes qui président à l'élaboration des documents d'urbanisme, au même titre que :

- la limitation de l'utilisation de l'espace ;
- la maîtrise des besoins de déplacement ;
- la préservation des activités agricoles ;
- la protection des espaces forestiers, sites, paysages naturels ou urbains ;
- la prévention des risques naturels prévisibles et les risques technologiques ;
- les pollutions et nuisances de toute nature ;
- la définition d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général ;
- et enfin la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat.

Les dispositions de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relatives à la mise en œuvre du droit au logement n'ont pas le caractère de loi d'aménagement et d'urbanisme. En conséquence, le juge administratif considère, en application du principe d'indépendance des législations, que si les communes sont bien obligées de respecter l'article 28 précité, les plans d'occupation des sols ne sont pas tenus de prévoir des terrains destinés au stationnement des gens du voyage. En revanche, ils ne doivent pas non plus avoir pour effet d'interdire leur stationnement. C'est cette règle, d'ores et déjà posée par la jurisprudence administrative, que codifie cet amendement qui

n'astreint nullement toutes les communes dotées d'un POS à prévoir a priori dans celui-ci des espaces destinés aux gens du voyage.

● Le nouvel article L.443-3 du code de l'urbanisme

Le 3° de l'article 8 tend à insérer un nouvel article L.443-3 au code de l'urbanisme, dans le chapitre III consacré au « *camping et au stationnement des caravanes* » du titre IV de ce code. Ce chapitre est actuellement composé de l'article L.443-1 qui détermine le régime général de délivrance des autorisations d'aménagement des terrains de camping et de stationnement des caravanes et de l'article L.443-2 qui vise le cas particulier de la délivrance d'autorisations d'aménagement de tels terrains dans les zones soumises à risque naturel ou technologique prévisible. S'y ajoutera, si le projet de loi est adopté, le nouvel article L.443-3.

Celui dispose que : « *des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs* ».

Les terrains visés à cet article sont des terrains familiaux, possédés par des gens du voyage qui les utilisent notamment pour passer l'hiver. Ils peuvent être situés sur tout le territoire de la commune, sous réserve de l'application des dispositions du plan d'occupation des sols et non pas seulement dans les zones urbanisées.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les aménagements qui leur seront apportés consisteront en :

- un raccordement à la voirie permettant l'évacuation des terrains ;
- un branchement sur les réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement ;
- un minimum d'intégration paysagère.

Quant à la définition des « caravanes », elle résulte de l'article R.443-2 du code précité selon lequel relève de cette catégorie « *le véhicule ou l'élément de véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui même ou être déplacé par simple traction* ».

Il s'ensuit que tout type de construction déroge à la définition de la caravane au sens de cet article et que les « *mobil-home* » qui ne disposent pas, en permanence de moyens de mobilité n'entrent pas non plus dans la catégorie des « caravanes ».

Les terrains acquis, puis aménagés par des gens du voyage pour s'y installer seront donc, selon les informations communiquées à votre rapporteur qui se propose d'interroger le ministre publiquement sur ce point, exemptés de la réglementation qui résulte de l'article R.443-4 du code de l'urbanisme aux termes de laquelle tout stationnement pour une durée de trois mois par an d'une caravane occupée à titre d'habitat permanent est soumis à l'obtention d'une autorisation. Le Gouvernement entend d'ailleurs, selon les informations communiquées à votre rapporteur, modifier l'article R.443-4 précité dans les mois prochains.

Ainsi, à l'avenir, les caravanes installées sur des terrains autorisés dans les conditions prévues par l'article L.443-3 pourront-elles y stationner plus de trois mois par an.

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques vous demande d'adopter cet article.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, la Commission des Affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi soumis à l'examen du Sénat.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article 1er

Dans le I de cet article, après les mots :

est constitué de résidences

insérer le mot :

principales

*

*

*

Article 2

Rédiger comme suit le début de la première phrase du I de cet article :

Les communes de plus de 5.000 habitants, les communautés de communes de plus de 5.000 habitants dont aucune des communes membres n'a une population supérieure à ce chiffre, sont tenues

ANNEXE

TRAVAUX DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

AUDITIONS AU PALAIS DU LUXEMBOURG

- **M. Pierre Friand**, Président de l'Association nationale des gens du voyage ;
- **M. Denis Klump**, Directeur de l'Association régionale d'études et d'actions auprès des Tziganes ;
- **M. J-L. Englancher**, maire de Saint-Michel sur Orge ;
- **M. Jean-Arnold de Clermont**, président de la fédération protestante de France.

VISITE EN SEINE-ET-MARNE

1°) Réunion du 6 janvier 2000 au Commissariat de Noisiel

En compagnie de :

- **M. Daniel Merchat**, Commissaire principal, Marne la Vallée ;
- **M. Jean-Jacques Barboux**, Maire de Neufmoutiers, Conseiller général du canton de Rozay ;
- **M. François Praver**, Secrétaire général de la sous-préfecture de Meaux ;
- **Mme Fabienne Thomas**, Conseil général de Seine-et-Marne, direction de la coordination ;
- **Mme Karine Lebon**, adjointe au chef de cabinet, préfecture de Seine-et-Marne.

2°) Visite de l'aire de stationnement d'Emerainville

3°) Visite d'une aire de stationnement non autorisée à Noisiel