

Parlementaire en Mission

GENS DU VOYAGE :

POUR UN STATUT PROCHE

DU

DROIT COMMUN

PIERRE HÉRISSON

*Sénateur Président de la Commission Nationale
Consultative des Gens du Voyage*

Sommaire

Introduction.....	6
1. État des lieux.....	13
1.1 Commune de rattachement.....	13
1.2 Droit de vote.....	15
1.3 Titres de circulation.....	16
2. Évolutions nécessaires	
2.1 Maintien de la commune de rattachement.....	19
2.2 Alignement du droit de vote sur le droit commun.....	20
2.3 Suppression des titres de circulation.....	21
3. Autres préoccupations des gens du voyage à prendre en considération.....	23
3.1 Poursuite de la réalisation des aires d'accueil.....	23
3.1.1 Le choix des implantations.....	23
3.1.2 Le règlement intérieur.....	2
3.1.3 Le coût des redevances d'occupation des aires.....	24
3.2 Développement des terrains familiaux.....	25
3.3 Structuration des aires de grands passages.....	28

3.3.1 La nécessaire prévision des déplacements.....	28
3.3.2 La spécificité des aires de grands passages.....	29
3.4 Transfert de compétence au profit des EPCI.....	30
3.4.1 Opportunité d'un tel transfert de compétence.....	30
3.4.2 L'incidence sur les stationnements illicites.....	31
3.5 Scolarisation..... ^	
3.6 Accès aux assurances..... .. 35	
3.7 Amélioration de la gouvernance de la politique publique en faveur des gens du voyage..... 35	
4. Propositions.....	
Commune de rattachement.....	39
Droit de vote.....	
Titres de circulation.....	
Aires d'accueil.....	40
Terrains familiaux.....	40
Aires de grands passages.....	40
Transfert des compétences aux EPCI.....	41
Éducation.....	41
Assurances.....	^^
Gouvernance	42
ANNEXES..... ^	

Introduction

Le statut des gens du voyage a longtemps été régi par la loi du 16 juillet 1912 qui obligeait certains, parmi les gens du voyage, à posséder un carnet anthropométrique mentionnant « *la hauteur de la taille, celle du buste, l'envergure, la longueur et la largeur de la tête, le diamètre bizygomatique, la longueur de l'oreille droite, la longueur des doigts médius et auriculaire gauches, celle de la coudée gauche, celle du pied gauche, la couleur des yeux* ».

Influencée par l'anthropométrie judiciaire¹, cette loi de la IIIème République visait un double objectif : le contrôle des populations nomades et une incitation à leur sédentarisation. Elle a été abrogée par 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. Cette loi constitua alors un progrès important qui permit de fixer un nouveau régime de droits et de devoirs pour la communauté des gens du voyage. Ce fut, en particulier, l'institution de la « commune de rattachement », grâce à laquelle les gens du voyage purent accéder aux prestations de sécurité sociale et obtenir l'inscription sur les listes électorales. Ce fut également la création de trois titres de circulation distincts : le livret spécial de circulation, le livret de circulation et le carnet de circulation. La situation des gens du voyage, c'est-à-dire des personnes de nationalité française dont le mode d'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles, est aujourd'hui régie par deux législations autonomes et complémentaires :

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

¹ Application pratique et directe des théories de l'anthropologie criminelle héritées de Cesare Lombroso, l'identification par signalements anthropométriques ou « anthropométrie judiciaire » est un système inventé par Alphonse Bertillon au début des années 1880, dont l'objectif était de lutter contre la récidive.

Chef du service photographique de la préfecture de police de Paris, Alphonse Bertillon découvre qu'en prenant 14 mensurations (taille, pieds, main, nez, oreilles, etc.) sur un individu, il n'y a qu'une chance sur 286 millions pour que l'on retrouve les mêmes chez une autre personne. Le « système Bertillon », ou « bertillonnage » se compose d'une collection de fiches individuelles associant souvent une photographie à diverses longueurs osseuses relevées dans un ordre uniforme : taille, longueur et largeur de la tête, longueur du médius gauche, du pied gauche, envergure (longueur avec bras en croix), mensurations et couleur de l'iris gauche. À ces caractéristiques sont ajoutés des signes particuliers. Toutes les fiches anthropométriques sont ensuite classées en groupes et sous-groupes permettant de repérer un éventuel récidiviste. (Source : école nationale d'administration pénitentiaire)

La notion de « gens du voyage », plus précis, n'est utilisée qu'en France et en Belgique alors que tous les autres Etats de l'Union européenne et les institutions européennes et communautaires emploient le terme générique de « roms », ce dernier recouvrant une réalité hétéroclite issue de plusieurs siècles d'histoire.

La mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'adaptation des gens du voyage présidée par M. Didier Quentin et également composée de MM. Charles de La

Verpillière et Dominique Raimbourg a clairement rappelé, dans son rapport enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011, que «*la catégorie administrative des gens du voyage n'est pas une catégorisation ethnique.* »

À ce jour, les « roms » sont des étrangers, ressortissants de l'Union Européenne (essentiellement, de Roumanie, de Bulgarie et de Hongrie) et les gens du voyage sont des citoyens français. Selon les estimations du ministère de l'intérieur, ceux-ci sont estimés entre 240 000 et 300 000 personnes (estimation partagée par l'association France Liberté Voyage, qui avance le chiffre de 250 000 gens du voyage itinérants).

Ces chiffres sont à rapprocher du nombre estimé de gens du voyage présents sur le territoire de nos voisins européens : environ 15 000 en Irlande et au Royaume-Uni, environ 8 000 en Belgique, en Suisse et aux Pays-Bas. L'Allemagne et l'Espagne conservent une importante population d'origine rom mais celle-ci a été très majoritairement contrainte à la sédentarisation.

Une relative confusion a pu exister, alors que les instances internationales abordent elles-mêmes cette question sous l'angle ethnique : l'Union européenne en prônant une meilleure intégration des populations roms, qu'elles soient nomades ou non, le Conseil de l'Europe en créant, dès septembre 1995, un « *Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage* ».

La France réfute quant à elle toute approche ethnique. Dans sa séance du 16 octobre 2007, la commission nationale consultative des gens du voyage a rappelé que les roms ne sauraient être assimilés aux gens du voyage français.

Ainsi que l'a souligné la mission d'information présidée par le député Didier Quentin, c'est bien le mode de vie traditionnel adopté par une catégorie de la population française qui justifie l'existence d'une législation elle-même spécifique.

La législation française, pour imparfaite qu'elle soit, tient globalement mieux compte des besoins des populations itinérantes que les pratiques observées dans la plupart des autres pays européens - constat reconnu par les associations représentatives des gens du voyage.

Seuls deux pays européens se sont dotés d'une réglementation en matière d'accueil des gens du voyage comparable aux dispositions du droit français².

L'Irlande dispose depuis 1998 d'une loi sur l'hébergement des gens du voyage qui oblige les conseils élus des autorités locales responsables du logement à adopter un programme quinquennal d'hébergement des gens du voyage. En cas de carence, le programme est adopté par l'administrateur de la collectivité, qui est un fonctionnaire chargé d'en assurer la gestion conformément aux orientations du conseil. Afin de faciliter la consultation des intéressés au cours de la préparation et de la mise en œuvre de ces programmes, la loi institue, auprès de chaque autorité locale, un comité consultatif local pour les gens du voyage, composé de représentants de cette communauté, d'élus et de fonctionnaires. Un comité consultatif national est également institué auprès du gouvernement. En contrepartie des obligations mises à la charge des collectivités locales, la loi leur confère des pouvoirs élargis en matière d'interdiction de campements sauvages.

Le Royaume-Uni applique une circulaire du ministère de l'environnement publiée en 1994 et intitulée « Aires de stationnement des gens du voyage et aménagement de l'espace », qui suggère aux autorités locales de discuter avec les gens du voyage lors de la préparation des plans d'urbanisme, de prendre en compte toutes les données locales qu'elles ont sur les gens du voyage, d'identifier précisément les aires d'accueil dans les documents d'urbanisme et de mentionner clairement les dispositions qui s'y rapportent. Cette circulaire remplace une loi de 1968, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1970, relative au stationnement des caravanes, adoptée pour contraindre les districts à mettre des aires d'accueil à la disposition des gens du voyage, abrogée par la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public.

En Belgique, depuis les réformes institutionnelles de 1980, la politique d'accueil des gens du voyage relève de la compétence des communautés. La Flandre privilégie la sédentarisation tandis que la Wallonie met en œuvre une politique incitative d'accueil des itinérants. Cette politique incitative, sans contrainte, est également appliquée en Italie (circulaires des 11 octobre 1973, 5 juillet 1985 et 18 janvier 1991).

² Source : Sénat, Étude de législation comparée n° 145 - avril 2005 - Le stationnement des gens du voyage (http://www.senat.fr/lc/lc145/lc145_id_451.html)

En Allemagne, conformément au principe constitutionnel d'autonomie communale, toutes les questions relatives à l'urbanisme - et notamment l'accueil des gens du voyage - relèvent de la compétence des communes. Aucune commune ne peut être contrainte de réservier une fraction de son territoire au stationnement des gens du voyage.

Cette absence de dispositif incitant les collectivités locales à construire des aires de stationnement se retrouve en Espagne, en Suisse et au Luxembourg.

La loi française du 3 janvier 1969 est toutefois aujourd'hui datée et M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales, au banc du Gouvernement lors de l'examen par l'Assemblée nationale de la proposition de loi visant à mettre fin au traitement discriminatoire des gens du voyage en janvier 2011³, a reconnu la nécessité de revoir plusieurs dispositions de ce texte.

Tel est l'objet de la mission confiée par le Premier ministre aux fins de formuler des propositions permettant de réévaluer et de moderniser le régime des titres de circulation que doivent actuellement détenir les gens du voyage ainsi que les conditions dans lesquelles ils exercent leur droit de vote à partir d'un rattachement administratif à la commune de leur choix⁴.

Dans sa décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 relative à la question prioritaire de constitutionnalité portant sur 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, le Conseil constitutionnel a rappelé :

- « *que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* ;
- *(que les différences de traitement) sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire ; qu'ainsi la distinction qu'elles opèrent repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur. »*

Le mode de vie itinérant des gens du voyage, c'est-à-dire aux termes de la loi de 1969, le fait de n'avoir « *ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois* » constitue pour ces

³ Première séance du mercredi 26 janvier 2011.

⁴ Cf. annexe 1 : lettre de mission.

personnes de nationalité française un critère objectif et rationnel qui peut fonder des règles spécifiques.

Les propositions présentées dans le présent rapport sont formulées à la suite de nombreux déplacements en province et à la lumière de l'audition de personnalités, élus nationaux et locaux, représentants de

l'Etat et des collectivités territoriales, experts et membres d'associations représentatives des gens du voyage.

11

1. Etat des lieux

1.1 Commune de rattachement

Le mode de vie itinérant des gens du voyage ne rend que plus importante leur domiciliation, nécessaire pour le maintien de leur lien avec les administrations et les services publics.

Le rattachement administratif à une commune est justifié par la nécessité de conserver aux gens du voyage un lien avec les différentes administrations, ne serait-ce que pour leur permettre d'exercer leurs droits et devoirs civiques : droit de vote, obligation scolaire, immatriculation à la sécurité sociale, recensement, acquittement de l'impôt.

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 prévoit que toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée. Le demandeur dispose donc du libre choix de cette commune en justifiant, en particulier, de l'existence d'attaches familiales.

Le rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet, après avis motivé du maire, sous réserve que la présence de gens du voyage sur la commune ne dépasse pas les limites de 3 % de la population qui y est recensée. Lorsque ce pourcentage est atteint, le préfet ou le sous-préfet invite le déclarant à choisir une autre commune, mais il peut également accorder une dérogation à cette règle, notamment pour assurer l'unité des familles. Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. Le préfet ne peut écarter le choix de l'intéressé que pour des motifs graves tirés, notamment, de l'ordre public, toute décision de refus devant être motivée.

Le rattachement administratif à une commune produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, en ce qui concerne :

- la célébration du mariage,
- l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune,
- l'accomplissement des obligations fiscales,

- l'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi,
- l'obligation du service national.

13

La condition de rattachement ininterrompu par le titulaire d'un titre de circulation qui atteint l'âge de 18 ans est réputée remplie s'il est rattaché depuis trois ans, soit à titre personnel, soit en tant qu'enfant mineur, ses parents étant rattachés à la même commune.

1.3 Titres de circulation

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 dispose que toutes les personnes de plus de 16 ans n'ayant pas de domicile ou de résidence fixe doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies d'un titre de circulation si elles « *logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile* ».

Selon qu'elles exercent une profession ambulante ou qu'elles disposent - ou non - de ressources régulières, il leur est délivré un des titres de circulation dénommés : « livret spécial de circulation » (A et B), « livret de circulation » et « carnet de circulation ». L'obligation de détenir un titre de circulation ne s'impose pas aux seuls gens du voyage : elle concerne par exemple les travailleurs saisonniers, les forains et les « caravaniers » (employés attachés aux grands chantiers). Ces documents ont une durée de validité de cinq ans, prorogeables.

Le livret spécial de circulation se décline en modèle "A" et "B". Le premier est délivré aux personnes sans domicile ni résidence fixe qui veulent exercer une activité ambulante sur le territoire national et le second à celles qui accompagnent habituellement le titulaire du livret A (famille, par exemple), ainsi qu'à ses préposés. Le décret du 31 juillet 1970 d'application de la loi du 3 janvier 1969 dispose que « *le livret spécial de circulation n'est soumis à aucun visa* ». Le système de suivi institué par ce décret prévoyait, avant le régime introduit par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), que le titulaire du livret spécial A devait le faire viser tous les deux ans, par les chambres consulaires, au titre de l'exercice de son activité ambulante. L'exercice de cette activité est régi, dorénavant, par l'article L. 123-29 du code du commerce⁶ et ses textes d'application. Il en résulte que le titulaire du livret

⁶ Article L123-29 (créé par loi n° 2008-776 du 4 août 2008, art. 53) :

« *Toute personne physique ou morale doit, pour exercer ou faire exercer par son conjoint ou ses préposés une activité*

*commerciale ou artisanale ambulante hors du territoire de la commune où est situé son habitation ou son principal établissement,
en faire la déclaration préalable auprès de l'autorité compétente pour délivrer la carte mentionnée au quatrième alinéa.*

Il en va de même pour toute personne n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois, au sens de l'article 2 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, entendant exercer ou faire exercer par son conjoint ou ses préposés une activité commerciale ou artisanale ambulante.

La déclaration mentionnée au premier alinéa est renouvelable périodiquement.

16

spécial A est tenu, désormais, de détenir aussi la nouvelle carte permettant l'exercice d'une activité ambulante, renouvelable tous les quatre ans. Par conséquent, le livret spécial A n'est plus soumis au visa précité et il se confond avec le livret spécial B.

Le livret de circulation est délivré aux personnes qui «*justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence* », notamment par l'exercice d'une activité salariée (y compris les « caravaniers », employés d'entreprises de construction), ainsi qu'aux personnes qui sont à leur charge. La loi du 3 janvier 1969 dispose qu'il «*...leur est remis un livret de circulation qui devra être visé à des intervalles qui ne pourront être inférieurs à trois mois par l'autorité administrative. Un livret identique est remis aux personnes qui sont à leur charge* ». Le décret du 31 juillet 1970 prévoit à son article 9 que le livret de circulation doit être présenté chaque année au visa par son titulaire auprès des commissaires de police ou des commandants de brigade de gendarmerie.

Le carnet de circulation est remis aux personnes qui ne remplissent pas les conditions nécessaires à la délivrance d'un livret de circulation. Aux termes de la loi du 3 janvier 1969 (article 5), «*... il leur est remis un carnet de circulation qui devra être visé tous les trois mois* ».

Cette déclaration donne lieu à délivrance d'une carte permettant l'exercice d'une activité ambulante. »

\

17

Nombre de titres par catégorie délivrés chaque année depuis 2000

	Livret spécial de circulation		livret de c A B	carnet de c	total	
	2000	3752	698	570	6034	11054
2001	3609	620		469	6279	10977
2002	4052	860		514	6126	11552

2003	4636	931	433	4942	10942
2004	3945	823	475	5265	10508
2005	3790	754	635	5259	10438
2006	3429	674	482	5145	9730
2007	3852	777	608	5154	10391
2008	3802	673	463	4840	9778
2009	3977	696	478	4258	9409
2010	3020	515	503	3417	7455

Au 22 juin 2011, figurent dans le fichier de suivi des titres de circulation délivrés aux personnes sans domicile ni résidence fixe, traitement automatisé de données personnelles mis en œuvre par la gendarmerie nationale en application des dispositions de l'arrêté du 22 mars 1994:

- 129 630 inscriptions au titre d'un livret spécial A ;
- 22 301 inscriptions au titre d'un livret spécial B ;
- 14 309 inscriptions au titre d'un livret de circulation ;
- 147 305 inscriptions au titre d'un carnet de circulation.

(NB : une personne peut avoir eu plusieurs titres de circulation inscrits à son nom et figurant au fichier; en effet, 174 134 personnes ont sollicité des inscriptions pour un en-cours supérieur à 310 000 titres de circulation).

Le rapport de la mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'adaptation des gens du voyage présidée par M. Didier Quentin, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011, propose de supprimer les titres de circulation. Une « carte de résident itinérant » au caractère facultatif et conditionnant l'accès aux aires d'accueil et aux droits propres aux gens du voyage pourrait leur être substituée.

¹⁸

2. Evolutions nécessaires

2.1 Maintien de la commune de rattachement

Le principe du rattachement à une commune choisie par l'intéressé doit être conservé, malgré certaines critiques évoquant l'absence de vie réelle dans cette commune de nombreux gens du voyage vivant de manière itinérante.

Ce dispositif, qui produit les effets attachés au domicile, maintient le lien administratif avec les personnes ayant adopté un mode de vie non sédentaire et leur permet d'exercer leurs droits et devoirs civiques : droit de vote, obligation scolaire, immatriculation à la sécurité sociale, recensement, acquittement de l'impôt. À défaut d'un tel dispositif, les gens du voyage rencontreraient des difficultés notamment pour

acquitter leurs obligations fiscales ou pour leur immatriculation auprès d'une caisse de sécurité sociale.

La décision du Conseil constitutionnel n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 autorise le maintien de cette procédure qui permet de régler la situation particulière des gens du voyage dans des conditions différentes de celles applicables aux personnes qui disposent d'un domicile fixe. Les règles existantes ne présentent donc pas de contraintes manifestement disproportionnées.

Cette procédure de rattachement administratif mériterait toutefois d'être introduite au sein de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, ce qui permettrait de réunir dans un même corpus législatif l'ensemble des dispositions qui leur sont applicables, dans une logique de droits et de devoirs, et d'abroger ainsi les dispositions du titre II de la loi du 3 janvier 1969.

La solution consistant à s'en remettre à la procédure de domiciliation prévue par l'article 57 de la loi DALO n'est pas satisfaisante dans la mesure où d'une part elle est facultative et d'autre part, elle ne permettrait pas de maintenir la spécificité des gens du voyage que défendent certaines associations représentatives de ces populations. Le seuil de 3 % de la population communale, au-delà duquel les personnes détentrices d'un titre de circulation sont invitées à choisir une autre commune de rattachement, a été institué à l'origine pour prévenir toute manœuvre électorale. Les auditions ont mis en lumière le fait que nombre d'élus de communes petites ou moyennes sont attachés à son maintien.

¹⁹

L'analyse du fichier des titres de circulation menée au cours du mois de mars 2011 a conduit à constater qu'une centaine de communes seulement dépassent ce seuil de 3 %. Il est proposé de le maintenir.

2.2 Alignement du droit de vote sur le droit commun

Le régime dérogatoire imposant aux gens du voyage un rattachement de trois ans dans une commune pour demander l'inscription sur les listes électorales n'apparaît plus justifié aujourd'hui.

Les auditions et les observations recueillies à l'occasion des déplacements effectués dans le cadre de la mission montrent qu'elles sont unanimement dénoncées par les associations de gens du voyage, les élus et les pouvoirs publics.

Le rapport de la mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'adaptation des gens du voyage propose de supprimer la condition de résidence de trois ans permettant l'inscription sur la liste électorale.

Dans un souci d'égalité de traitement entre les citoyens, il n'apparaît en effet pas justifié qu'une partie de la population française soit soumise à un régime dérogatoire imposant sa présence dans une commune pendant au moins trois ans pour pouvoir s'inscrire sur la liste électorale de cette commune, du seul chef de son mode de vie itinérant. Il apparaît ainsi indispensable d'abroger l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 et d'aligner les gens du voyage sur le régime de droit commun qui, selon l'article L. 11 du code électoral, exige pour pouvoir s'inscrire sur la liste électorale « *un domicile réel ou une habitation dans la commune depuis au moins six mois.* »

La demande d'inscription sur cette liste doit en effet permettre de justifier une forme d'attache du demandeur avec la commune ; les critères aujourd'hui retenus sont au nombre de trois : le domicile ou la résidence depuis au moins six mois, ou la qualité de contribuable depuis au moins cinq ans.

En corollaire de l'abrogation de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969, il conviendra donc d'ajouter le critère du rattachement à celui du domicile ou de la résidence : l'article L. 15-1 du code électoral⁷ devra être complété afin de tenir compte des personnes vivant selon un

⁷ Article L. 15-1 (modifié par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, article 51) :

mode de vie itinérant et qui ont choisi depuis au moins six mois une commune de rattachement.

2.3 Suppression des titres de circulation

Le régime de délivrance des titres de circulation fixé par la loi du 3 janvier 1969 a été modifié par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) qui a eu pour conséquence une diminution du nombre de carnets de circulation, du fait de la création du statut d'auto-entrepreneur.

Ce statut permet en effet, dès l'inscription des intéressés à ce régime, de demander la substitution du livret spécial de circulation à leur carnet de circulation. Dans la mesure où le livret spécial de circulation n'est pas soumis à visa, contrairement au carnet de circulation, cette possibilité incite fortement les détenteurs du carnet à s'inscrire au registre national des entreprises (RNE) pour demander la substitution de leur titre.

Cette pratique constitue, incidemment, une forme de détournement du dispositif fixé par la loi de 1969 car le titulaire d'un carnet de circulation, qui lui a été délivré parce qu'il ne justifie pas de ressources régulières, n'apporte pas la preuve d'un changement objectif de sa situation, au regard des critères fixés par la loi du 3 janvier 1969, du

seul fait de la déclaration d'auto-entrepreneur. Cette mesure pourrait conduire à l'extinction progressive du régime de délivrance et de visa du carnet de circulation.

Il ressort, tant des auditions réalisées dans le cadre de la préparation du présent rapport que des observations formulées à l'occasion des déplacements, que le carnet de circulation est un document qui apparaît aujourd'hui dépassé, alors que de plus en plus de personnes, qui n'appartiennent pas nécessairement au monde du voyage, vivent en caravane.

Le coût de ce logement, accessible à une population appauvrie, explique en partie cette situation : le prix d'achat d'une caravane neuve est d'environ 30 000 euros, la décote au bout de dix ans est de 50 % et une caravane de vingt ans s'échange environ 4 000 euros.

« Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé dans les conditions prévues aux articles L. 264-6 et L 264-7 du code de l'action sociale et des familles :

- dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ;*
- ou qui leur a fourni l'attestation mentionnée à l'article L 264-2 du même code établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois. »*

21

Les statistiques sur les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe qui ont un titre de circulation (carnet ou livret) et qui ne l'ont pas fait viser dans les délais, ou qui ne justifient pas de ressources régulières ou qui n'ont pas présenté de titre de circulation recensent 864 faits constatés en zone de gendarmerie en 2009 et 635 en 2010.

L'obsolescence constatée des titres de circulation conduit à préconiser leur suppression ce qui, de facto, entraînerait également la suppression de l'obligation de pointage périodique qui y est attachée. La question se pose alors de la pertinence de prévoir leur éventuel remplacement.

La solution proposée par la mission d'information présidée par le député Quentin de remplacer les titres de circulation par une carte de « résident itinérant » n'apparaît pas totalement convaincante. Il est en effet paradoxal de proposer la suppression des titres de circulation pour aussitôt rétablir une nouvelle « carte de résident » alors même que les gens du voyage disposent de la faculté de se voir délivrer une carte nationale d'identité à l'identique de l'ensemble des personnes de nationalité française.

L'intitulé même de la carte dite « de résident » ne manquerait pas de susciter de fortes critiques au regard des questions de nationalité.

Un dispositif plus simple pourrait consister en la suppression des titres de circulation au bénéfice de la délivrance d'un simple récépissé attestant du choix de la commune de rattachement. Ce récépissé témoignerait à lui seul de la qualité de gens du voyage, sans créer de nouveau titre susceptible d'apparaître comme instaurant une discrimination à leur encontre, et répondrait en outre à la demande de certaines associations. Ce récépissé permettrait aux gens du voyage de justifier de leur qualité auprès des gestionnaires des aires d'accueil et d'accéder ainsi à ces aires.

Sur le plan légistique, l'abrogation des dispositions du titre 1er de la loi du 3 janvier 1969 relatives à la délivrance des titres de circulation devrait ainsi être envisagée.

²²

3. Autres préoccupations des gens du voyage à prendre en considération

3.1 Poursuite de la réalisation des aires d'accueil 3.1.1 Le choix des implantations

Les aires d'accueil sont des espaces aménagés destinés à accueillir les gens du voyage itinérants sur des emplacements équipés pour des durées de séjour variables mais limitées dans le temps.

Il ressort des entretiens menés à l'occasion de cette mission que ces aires sont trop souvent implantées à l'écart des équipements et des services publics, à proximité de voies rapides ou d'autoroutes. Il paraît souhaitable que le choix du lieu d'implantation fasse l'objet d'études préalables incluant la qualité de vie des gens du voyage.

La circulaire interministérielle du 3 août 2006 précise la capacité d'un emplacement (les notions d'emplacement et de place étant aujourd'hui équivalentes) : un emplacement d'une aire d'accueil permet le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque⁸.

Cette définition précise donne au gestionnaire de l'aire la capacité de refuser les usagers qui ne s'y conformeraient pas mais n'exclut pas la prise en compte, dans les conditions définies par le règlement intérieur de l'aire, d'une « petite caravane » supplémentaire.

Ces aires n'ont pas vocation à accueillir les familles qui ont adopté un mode de vie sédentaire.

Au 31 décembre 2010, les schémas départementaux prescrivent l'aménagement de 41 569 places en aires d'accueil.

⁸ Ainsi qu'il est rappelé dans la circulaire n° NOR INT/D/06/00074/C du 3 août 2006 relative à la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, la place dite « de caravane » doit permettre le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque. Chaque place de caravane doit comporter un

branchement d'eau potable et une borne électrique. Une telle place est comprise entre 75 m² et 100 m².

23

A cette même date, 21 540 places sont en service soit un taux de réalisation de 52 %, en progression de 20 points sur le bilan établi au 31 décembre 2007. Il convient de poursuivre rapidement leur création.

3.1.2 Le règlement intérieur

Les associations représentant les gens du voyage souhaitent l'harmonisation au niveau national des dispositions du règlement intérieur des aires d'accueil ainsi que d'un alignement des tarifs, notamment d'accès aux fluides, sur ceux pratiqués dans la commune pour les personnes sédentaires afin d'éviter des surcoûts fréquemment considérés comme injustifiés.

Cette préoccupation a été bien comprise par la mission d'information de l'assemblée nationale.

Il convient de rappeler qu'il appartient à la collectivité, responsable de l'aire, de définir le règlement intérieur selon des données qui peuvent, le cas échéant, être propres à l'aire créée.

Le règlement intérieur doit prévoir des règles relatives aux entrées, aux sorties, aux conditions de stationnement, aux règles de vie sur l'aire et son inobservation doit être sanctionnée. Son respect requiert également que le paiement du stationnement soit effectif.

Il devrait être validé par les services de l'Etat qui octroient et contrôlent l'attribution de l'aide à la gestion des aires d'accueil (AGAA.).

3.1.3 Le coût des redevances d'occupation des aires

De plus en plus souvent, la délivrance des fluides (eau, électricité) s'effectue par prépaiement, ce qui participe à la pleine responsabilisation des utilisateurs des aires.

Toutefois, face à des politiques tarifaires diverses, le préfet doit veiller à ce que sur un périmètre géographique pertinent (arrondissement, zones littorales, ou à défaut, sur l'ensemble du département), il ne puisse exister des différences trop importantes non justifiables.

²⁴

Une harmonisation doit être recherchée et un mécanisme de régulation pourrait être mis en place.

Par ailleurs, la loi fait actuellement peser des obligations en termes de création de places dans les aires d'accueil sur les seules communes de plus de 5 000 habitants. Dans la mesure où toutes les communes, quelle que soit leur importance, sont tenues d'accueillir les gens du voyage en transit pour une durée qui ne saurait excéder 48 heures et

afin de permettre le respect de cette obligation, toutes les communes devraient disposer d'un terrain, même sommairement équipé.

Un recensement des terrains disponibles pourrait être effectué - tels les terrains de camping ou caravaning désaffectés - ces espaces pouvant être mis à disposition de familles en cas de besoin - par exemple, en permettant l'installation des proches d'une personne hospitalisée sur un tel terrain à proximité de l'établissement de santé.

3.2 Développement des terrains familiaux

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.

Cette réponse sociale s'impose d'autant plus qu'elle apparaît comme la condition essentielle de viabilité des aires aménagées : il ne servirait à rien de financer des aires aménagées destinées à recevoir des itinérants si elles ont, en réalité, pour objet principal de satisfaire les besoins d'une population en partie en voie de sédentarisation ou semi-sédentaire.

L'impossibilité d'accéder à des aires aménagées conduit les gens du voyage à stationner illicitement, ce qui est d'autant plus inacceptable que la collectivité a investi pour satisfaire ses obligations légales.

Il faut donc encourager une forme d'habitat adapté à ceux des gens du voyage qui ne voyagent plus, ou réduisent leurs déplacements.

Cet habitat prend des formes diversifiées :

²⁵

- Les terrains familiaux locatifs (sans habitat en dur) permettent de fixer sur un territoire un groupe familial sans renoncer, le cas échéant, à quelques mois de voyage.
- L'habitat mixte permet une construction en dur destinée à l'habitation tout en maintenant la présence de caravanes et les maisons ultra-sociales (MUS) bénéficiant de financements PLAI et ouvrant droit à l'APL.
- Enfin, le droit au logement social en immeuble collectif peut répondre à la demande de familles sédentarisées depuis un certain temps.

La loi du 5 juillet 2000 n'a eu pour ambition que d'aménager le stationnement des gens du voyage dans des conditions conciliant le respect de l'ordre public et les attentes légitimes d'une population de disposer d'infrastructures publiques répondant à ses besoins.

Ceux dont l'ancrage territorial est le plus fort ne posent, en général, pas de difficulté aux collectivités locales qui les prennent en charge

sur le plan scolaire et social (inscription dans les CCAS et accompagnement dans les démarches administratives...).

Des actions doivent être envisagées dans le cadre des plans d'action pour le logement des personnes défavorisées (PALPD) et des plans locaux d'habitat (PLH). Elles ont le mérite de mobiliser la solidarité et la complémentarité départementale en impliquant des communes non soumises à l'obligation de création d'aires d'accueil, et peuvent s'inscrire dans le cadre des plans locaux d'urbanisme (PLU).

De plus, des actions visant à résorber l'habitat indigne peuvent être envisagées dans le cadre de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

Les conseils généraux doivent poursuivre efficacement toutes les actions engagées.

Faute de réponse de ce type, ou en nombre très insuffisant, les gens du voyage ont acquis, en propriété, des terrains. Ce phénomène s'est développé de manière souvent peu maîtrisée de sorte qu'il soulève aujourd'hui des difficultés nouvelles auxquelles les collectivités publiques sont confrontées.

En effet, ces terrains sont fréquemment situés en zone non constructible de sorte que des difficultés liées à l'usage des sols se multiplient.

26

La réponse la plus adaptée consiste pour les collectivités locales, à prendre en compte le besoin existant et à construire des logements adaptés qui n'excluent pas la présence d'une caravane, qui reste souvent l'élément central de la culture des gens du voyage.

Un diagnostic des besoins en habitat adapté doit donc être réalisé à l'occasion de la révision des schémas départementaux, dans une logique de complémentarité des aires d'accueil aménagées.

L'évolution du mode de vie des gens du voyage tendant vers la sédentarisation, la création de nouvelles places d'aires d'accueil est en effet nécessaire mais insuffisante. La création de places de terrains familiaux, qui ne peuvent se substituer aux places dans les aires d'accueil, est désormais requise.

Ces terrains permettent une vie semi-sédentaire autour d'une caravane, et non d'un immeuble. La loi pourra dès lors permettre le maintien immobile de la caravane durant un certain nombre de mois - durée supérieure aux trois mois actuellement autorisés. Cette évolution pourrait concerner non seulement les terrains familiaux mais aussi les terrains privés, souvent inconstructibles, acquis par certains gens du voyage.

Les aires d'accueil relèveraient de l'hébergement social de courte durée, les terrains familiaux seraient intégrés dans le dispositif de logement social et figureraient en tant que tels dans les schémas départementaux. Dans cette perspective, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) pourrait être complétée par des dispositions affirmant la règle « 1 place = 1 logement social >>.

Ces terrains familiaux doivent être inclus au sein du schéma départemental et consistent en de petites structures susceptibles d'accueillir une ou deux familles au maximum - dont l'intégration au sein de la population serait facilitée du fait de la taille limitée de la structure. Toutefois, la loi devra strictement définir la notion de terrain familial, qui ne doit pas aboutir à légaliser le phénomène de « cabanisation ».

La loi pourra définir ce que recouvrent ces terrains (superficie et nombre de familles susceptibles de s'installer sur chaque terrain, infrastructures, durée de dépôse des caravanes), les schémas départementaux d'accueil recensant les besoins et définissant les conditions d'implantation. Les règles locales d'urbanisme pourront être adaptées en fonction des besoins définis dans les schémas départementaux mais sans que le code de

27

l'urbanisme lui-même soit modifié : les terrains familiaux n'ont pas vocation à accueillir mobil-homes ou constructions définitives.

3.3 Structuration des aires de grands passages

L'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit que les aires de grands passages sont destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels.

Une instruction commune des ministres de l'équipement et de l'intérieur en date du 8 juillet 2003 indique que les lieux de passages occasionnels de gens du voyage se rendant à un rassemblement traditionnel doivent être pris en compte par le schéma départemental. Cette instruction précise que les terrains nécessaires à l'accueil de ces groupes doivent être recherchés prioritairement dans le patrimoine de l'Etat et, à défaut, dans les domaines publics ou privés des collectivités locales voire des terrains appartenant à des particuliers.

3.3.1 La nécessaire prévision des déplacements

La circulaire n° IOCD/1115774C du 8 juin 2011 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de

caravanes de gens du voyage (qui remplace la circulaire n° IOCA/1007063C du 13 avril 2010 établie pour l'été 2010) permet, en amont de l'événement, de préparer les grands rassemblements.

Il est ainsi prévu que les référents des associations de gens du voyage adressent aux communes concernées les demandes de stationnement temporaire des grands groupes.

Ces demandes sont exposées dans une lettre-type accompagnée d'une fiche d'état des lieux et d'un protocole d'occupation temporaire aux termes desquels sont fixées, contradictoirement, les conditions de mise à disposition et d'occupation d'un terrain. Ces engagements réciproques formalisent la démarche et responsabilisent les responsables de groupes

La circulaire précise qu'il est souhaitable que les conventions d'occupation soient cosignées par les maires et les représentants de l'association avant l'arrivée des groupes. Une

28

programmation des occupations successives des terrains permet également d'éviter des demandes d'occupation simultanée et des occupations illicites de terrains.

Aller plus loin, par exemple en imposant par la loi un régime de déclaration préalable inspiré de la réglementation existante pour les rassemblements festifs dits « raves-parties », aurait pour effet principal de créer de nouvelles formalités, sources de pesanteurs au moment où le régime juridique des gens du voyage tend vers une plus grande souplesse - avec les propositions de suppression des titres de circulation ou l'alignement de l'inscription sur les listes électorales selon les conditions de droit commun.

En revanche, la loi pourrait favoriser l'organisation des grands passages en reprenant les dispositions de la circulaire qui prévoient aujourd'hui la signature d'une convention détaillant les conditions d'occupation du terrain. Elle pourrait fixer un délai de signature, trois mois avant l'arrivée effective sur les lieux.

3.3.2 La spécificité des aires de grands passages

Les terrains de grands passages ne répondent absolument pas à la même logique que les aires permanentes d'accueil. Ils connaissent une utilisation non continue et autorisent d'autres usages compatibles avec leur mission d'accueil. En l'absence de convention, l'occupation serait déclarée strictement illégale.

La superficie nécessaire aux grands passages commande que ces aires se situent en milieu rural, à l'écart des centres urbains. Il peut paraître souhaitable, afin d'assurer une certaine souplesse dans le

choix des implantations et une capacité d'accueil optimale dans chaque département, que la construction d'une aire de grand passage par arrondissement dans les départements soit envisagée.

L'équipement doit être sommaire : il comporte une alimentation permanente en eau ainsi qu'un dispositif de collecte du contenu des déchets. Un dispositif de ramassage des ordures ménagères doit pouvoir être mobilisé dès l'arrivée du groupe.

L'alimentation électrique doit être réglée, localement, entre les gens du voyage et les fournisseurs d'électricité.

29

L'Etat doit clairement prendre en charge la problématique des aires de grands passages afin de offrir un cadre cohérent et de nature à répondre aux besoins liés à l'itinérance des gens du voyage et dépasser les réticences locales, encore trop souvent observées.

Si le département doit rester l'échelon administratif pertinent (chaque préfet étant responsable du maintien de l'ordre public dans son département), l'action de coordination, mentionnée par l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000, des préfets de région dans le suivi des grands passages prend ici tout son sens et doit être améliorée.

3.4 Transfert de compétence au profit des EPCI 3.4.1 Opportunité d'un tel transfert de compétence

Un large consensus semble se réunir autour du transfert obligatoire aux intercommunalités à fiscalité propre des compétences jusqu'ici détenues par les communes en matière de politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage, selon un seuil à fixer de création d'emplacements à proportion de l'importance de la population dans l'intercommunalité.

Cette proposition figure parmi celles émises par la mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'adaptation des gens du voyage.

Sa mise en œuvre ne doit toutefois pas aboutir à ce que les communes les plus importantes s'exonèrent de leurs obligations ni à ce que chacune des communes remplisse son obligation au profit d'un terrain dont le nombre de places serait très limité, beaucoup plus que si chaque commune de plus de 5 000 habitants créait sa propre aire.

Un double verrou s'avère donc nécessaire. Par ailleurs, il importe d'encadrer le nombre de places à créer sur chaque terrain afin d'éviter, tant l'effet pervers de ghetto que ne manquerait pas de créer un terrain unique d'une superficie trop grande, que celui de morcellement que créerait un saupoudrage de terrains d'une superficie trop restreinte.

- Le seuil pourrait être proportionnel à la taille de l'intercommunalité.
- Le plafond pourrait être fixé à 50 places par aire d'accueil.

Confier de manière obligatoire la compétence liée à cette création des aires d'accueil des gens du voyage aux intercommunalités permettrait de concevoir et de gérer cette politique dans sa globalité et non pas au seul niveau de la commune : l'intercommunalité peut en effet contribuer à mutualiser les efforts des municipalités qui la composent - à titre

³⁰

d'illustration, les communes qui accueillent les grands passages de juin à septembre ou celles qui créent des terrains familiaux pourraient ne pas se voir imposer de charge supplémentaire en termes de créations de places d'aires d'accueil, cette obligation étant répartie sur les autres communes de l'intercommunalité. Les spécificités de chacune pourraient alors être prises en compte dans le cadre d'une vision globale sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Dans ce contexte, le programme local de l'habitat, établi par l'EPCI pour l'ensemble de ses communes membres, pourrait tenir compte des besoins propres aux gens du voyage. L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat définit et précise le contenu de ces programmes. Ses alinéas 8 et suivants détaillent les actions à mener et les objectifs à remplir « *pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* ».

Cette liste pourrait utilement être complétée par l'ajout d'un quinzième alinéa mentionnant « *les réponses apportées aux besoins particuliers des gens du voyage* » parmi ces ajouts et objectifs.

Par ailleurs, le 1° de l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme pourrait être complété afin que figure dans la liste des projets d'intérêt général qu'il détaille les aires d'accueil permanentes et les terrains familiaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique⁹, afin que le maître d'ouvrage puisse bénéficier des prérogatives de puissance publique en matière de droit de préemption ou d'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation des projets.

3.4.2 L'incidence sur les stationnements illicites

Une forte demande émerge en vue de faciliter les actions des élus dont la commune est à jour de ses obligations en termes d'aires d'accueil et qui sont confrontés à des stationnements illicites :

l'application de la procédure de mise en demeure puis d'évacuation

⁹ L'article R. 121-3 pourrait être complété de la manière suivante :

*« Peut constituer un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 121-9 tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes :
1 ° Etre destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la création de terrains familiaux réalisés selon le régime de maîtrise d'ouvrage public et d'aires d'accueil des personnes dont le mode d'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ; (...) »*

31

doit alors être effective, ce d'autant que l'ensemble des instruments juridiques requis le permettent. Il est en effet difficile de justifier auprès des riverains la création d'une aire d'accueil dès lors qu'ils constatent que, malgré l'investissement de la commune, les stationnements illicites perdurent. Les communes, quant à elles, ne sont pas incitées à réaliser les aires manquantes.

En outre, la contravention pour stationnement irrégulier pourrait être aggravée pour atteindre un montant coercitif lorsque l'offre d'accueil existe mais n'est pas respectée par les gens du voyage.

En cas de transfert de compétence des communes au profit de l'intercommunalité, dans le cas où une ou plusieurs communes membres ne rempliraient pas leurs obligations au regard du schéma départemental, une déclinaison de cette revendication consiste à souhaiter que soient distinguées au sein de l'intercommunalité les communes qui réalisent leurs obligations afin de leur permettre de faire réaliser l'évacuation des terrains occupés de manière illicite et ainsi de ne pas les pénaliser par rapport aux autres municipalités qui n'auraient pas rempli les leurs

Lorsque l'EPCI a satisfait à ses obligations, c'est-à-dire lorsque toutes les aires inscrites dans son périmètre sont réalisées, aménagées et entretenues (conformément aux termes du I de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000), les maires des communes membres peuvent prendre un arrêté d'interdiction de stationner, sur le territoire de leur commune, en dehors de(s) l'aire(s) de l'EPCI. A défaut du respect de ces obligations par l'EPCI, aucune commune membre ne peut prendre un tel arrêté. L'implantation d'une aire sur telle ou telle commune membre (il est indifférent que cette commune compte plus ou moins de 5000 habitants) n'a donc aucune incidence sur l'inapplication des dispositions relatives à l'évacuation forcée des occupants illicites sur toutes les communes membres, tant que l'EPCI n'a pas satisfait à

l'ensemble des exigences posées par le schéma départemental, initial ou révisé

Dans cette perspective, des dispositions transitoires pourraient maintenir pendant une période limitée, par exemple à deux ans, la capacité d'une commune qui a satisfait à ses obligations sous l'empire du précédent régime à interdire le stationnement en dehors des aires et à solliciter la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée en cas de non respect de cet arrêté.

³²

3.5 Scolarisation

Mme Elisabeth Clanet dit Lamanit, chargée de mission pour la formation des gens du voyage et publics itinérants au centre national d'enseignement à distance (CNED), a estimé qu'environ 30 000 enfants « voyagent », dont la moitié est scolarisable dans le primaire et l'autre moitié dans le secondaire.

70 % des enfants relevant de l'enseignement primaire sont effectivement scolarisés, soit 10 500 enfants, qui passent à l'école entre 30 à 50 % du temps scolaire. 5 % des enfants scolarisâmes au collège sont scolarisés, soit 750 enfants.

Selon la même estimation, environ 70000 enfants du voyage sont « semi sédentarisés », dont la moitié est scolarisable dans le primaire et l'autre moitié dans le secondaire.

Sur ces 70000 enfants, 90 % de ceux relevant de l'enseignement primaire sont effectivement scolarisés, soit 31 500 enfants, qui passent à l'école entre 70 à 80 % du temps scolaire. 20 % des enfants scolarisâmes au collège sont scolarisés, soit 7 000 enfants, Le constat est celui d'une discontinuité pédagogique pour les enfants mobiles, qui peinent à intégrer le cadre strict de l'école, et d'un grand retard scolaire pour les enfants semi sédentarisés.

Les problématiques concernant la scolarisation sont multiples :

- La mobilité, qui n'est pas le seul apanage des familles dites « du voyage » et qui n'est pas forcément liée à l'habitat en caravane : de nombreux enfants en garde partagée sont scolarisés sur deux ou plusieurs écoles, les jeunes sportifs sont amenés à se déplacer fréquemment au gré des entraînements et des compétitions... Les enfants du voyage « mobiles » doivent pouvoir fréquenter systématiquement écoles primaires et collèges de la République après avis favorable de l'inspecteur d'académie du département de résidence, tout en bénéficiant gratuitement des cours du Centre national d'enseignement à distance (CNED) qui permettent d'assurer le suivi d'acquisition des connaissances.

- La réticence à la mixité sociale, religieuse ou ethnique, qui pousse certaines familles -parmi lesquelles certaines dites « du voyage » - à préférer l'instruction dans la famille ou

33

encore l'enseignement à distance au moment du passage au collège. Cette forme d'enseignement pourra être choisie après déclaration à l'inspecteur d'académie et au maire, le CNED assurant un soutien payant.

- L'échec scolaire, qui dépasse largement le cadre des familles dites « du voyage ». Un ou plusieurs établissements scolaires pourraient être désignés établissements référents, les cours du CNED étant mis en ligne sur le site internet du ministère pour assurer leur accessibilité à toutes les écoles et collèges.

La mission d'information de l'Assemblée Nationale dirigée par Didier Quentin préconise de renforcer dans les schémas départementaux les dispositions concernant l'accès aux droits sociaux et améliorer la scolarisation des enfants, en particulier des jeunes filles, en liaison avec le CNED.

Un accent particulier doit être mis sur cette proposition : les enfants du voyage inscrits au CNED doivent également être inscrits dans l'enseignement de droit commun, une double inscription étant alors réalisée dès le primaire.

En corollaire, les enfants inscrits aux cours par correspondance du CNED devraient être soumis par cet organisme à une validation périodique de leurs acquis afin d'appréhender les points du programme qui leur posent des difficultés, de leur permettre ainsi d'approfondir plus efficacement les matières le nécessitant afin de maîtriser le socle commun des connaissances et compétences.

Par ailleurs, il importe d'implanter les aires d'accueil à proximité des services publics, notamment des établissements scolaires, et les infrastructures doivent être organisées en conséquence : le service de transport scolaire doit ainsi marquer un arrêt à proximité des aires d'accueil afin de permettre aux enfants du voyage de rejoindre leur établissement scolaire.

La capacité d'accueil des établissements scolaires auxquels sont rattachées les aires d'accueil doit tenir compte du besoin de places engendré par la présence de l'aire. Un nombre de place proportionnel à la capacité de l'aire d'accueil doit être comptabilisé systématiquement dans le calcul du nombre de places et d'enseignants.

34

3.6 Accès aux assurances

Face au constat d'un très large défaut d'assurance des véhicules des gens du voyage, un contrat «flotte» a été proposé à partir du quatrième trimestre de l'année 2010 par l'intermédiaire du cabinet de courtage en assurances Verspieren.

La souscription à ce contrat par les gens du voyage monte actuellement en puissance -l'augmentation marginale du nombre de souscriptions étant désormais croissante de mois en mois. Le taux de transformation (de la proposition à l'engagement) est élevé, autour de 80 %.

Le contrat permet d'assurer le véhicule (tous risques ou au tiers) et/ou la caravane (tous risques ou au tiers, en tant que résidence mobile terrestre principale), la formule regroupant l'assurance du véhicule et de la caravane coûtant en moyenne 790 euros par an.

Ce contrat place les gens du voyage, au regard des assurances, dans la même situation que les personnes sédentaires. Il confère toutefois au souscripteur un bonus immédiat de 50 %, qu'il permet de conserver même en cas d'accident responsable.

Le nombre de contrats souscrit demeure toutefois encore faible : environ 450 contrats ont été signés mi mai 2011, l'équilibre économique du contrat « flotte » étant ainsi encore très exposé à un sinistre majeur (par exemple la grêle).

Il est nécessaire d'atteindre 1 500 contrats signés avant la fin de l'année 2011 puis de poursuivre l'augmentation des souscriptions jusqu'à atteindre un volume permettant à l'assureur d'absorber un sinistre sériel (soit environ 4 500 contrats, qui représentent environ 2 millions d'euros de primes).

Afin d'élargir l'offre d'assurances à l'attention des gens du voyage, un contrat de mutuelle complémentaire santé adapté est actuellement à l'étude.

3.7 Amélioration de la gouvernance de la politique publique en faveur des gens du voyage

Une gouvernance interministérielle doit être mise en place afin de piloter et d'évaluer l'ensemble du dispositif instauré au bénéfice des gens du voyage et de coordonner la

35

communication en la matière. Le pilotage transversal pourrait être confié à la commission nationale consultative des gens du voyage. Dans cette logique, un travail collaboratif interministériel doit être mis en place, en liaison avec l'ensemble des partenaires (autorités

indépendantes tel le défenseur des droits, associations représentatives des gens du voyage...).

Les partenaires nationaux ont à se coordonner pour collecter ou produire des éléments de connaissance, de diagnostic, de formulation d'enjeux et de politique et les transmettre aux différents partenaires. Les maires, les présidents d'intercommunalités, les élus locaux et leurs techniciens doivent être des « cibles » de communication, d'information, de formation, d'animation. Le maître d'ouvrage de cette politique de communication pourrait être une instance interministérielle à définir ou la commission nationale consultative des gens du voyage en relation avec les ministères concernés et des partenaires faisant autorité.

Les pouvoirs publics doivent soutenir expressément :

- la mise en réseau des acteurs et leur formation ;
- la mutualisation des connaissances et des informations sur les analyses et sur les projets au sein de cette communauté d'acteurs ;
- une plateforme collaborative et un site d'information et de formation pour tous les publics (presse, grand public, secteur associatif...) ;
- la conception complète de programmes, de modules et de ressources de formation.

Afin d'assurer la bonne réalisation de ces actions, il paraît important de faciliter l'accès des gens du voyage aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La clef de cette politique réside dans la gouvernance locale, à savoir un ensemble d'actions partenariats en amont associant les collectivités territoriales et leurs services, les services déconcentrés de l'État et les associations.

À l'occasion de la révision des schémas départementaux, les diagnostics départementaux devraient également porter sur la pertinence du dispositif de gouvernance au niveau départemental et à celui des agglomérations, et jouer un rôle dans leur mise en œuvre.

³⁶

Des actions pérennes d'information pourraient être organisées, telle la mise en place d'un dispositif de consultation en ligne sur les disponibilités de places de caravanes. Un tel service d'information par Internet peut contribuer également à diffuser les bonnes pratiques visant à l'harmonisation du fonctionnement des aires, notamment par l'édition de tarifs recommandés.

L'élu local doit jouer un rôle primordial de médiation avec les gens du voyage en raison de la connaissance de terrain dont il dispose. Il

importe de systématiser le dialogue entre les pouvoirs publics locaux et les gens du voyage.

Dans cet esprit, afin d'identifier immédiatement les bons interlocuteurs, un seul élu, rattaché au cabinet du maire, doit être en charge des rapports avec les gens du voyage ; c'est lui qui assurera l'interface avec les autres responsables locaux, les écoles, les services sociaux, les gestionnaires d'aires d'accueil, les gens du voyage.

³⁷

4. Propositions

Proposition n° 1 : Restructurer le droit applicable aux gens du voyage autour d'une loi unique par une mise à jour de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Proposition n° 2 : Compléter la loi du 5 juillet 2000 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 qui demeurent utiles et abroger cette loi, dans une logique de droits et devoirs partagés.

Commune de rattachement

Proposition n° 3 : Introduire au sein de la loi du 5 juillet 2000 la procédure de rattachement administratif figurant dans la loi du 3 janvier 1969.

Proposition n° 4 : Maintenir le seuil de 3 % de la population communale au-delà duquel les personnes détentrices d'un titre de circulation sont invitées à choisir une autre commune de rattachement.

Droit de vote

Proposition n° 5 : Abroger l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 et faire bénéficier les gens du voyage du régime de droit commun, qui fixe à six mois la durée de rattachement à une commune pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales.

Titres de circulation

Proposition n° 6 : Supprimer l'obligation de détenir un titre de circulation.

Proposition n° 7 : Délivrer aux gens du voyage la carte nationale d'identité avec mention de l'adresse de la mairie de rattachement ou du centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'une association représentative agréée par le préfet ou l'adresse indiquée dans un bail locatif en bonne et due forme, et non plus la seule mention du nom de la commune.

³⁹**Proposition n° 8 :** Afin de permettre aux gens du voyage de justifier de leur qualité et d'accéder aux aires d'accueil, mettre en place un formulaire de récépissé attestant du choix de l'intéressé, selon un modèle normalisé, lors de la déclaration de la commune de rattachement.

Aires d'accueil

Proposition n° 9 : Poursuivre rapidement la création des emplacements sur le territoire des EPCI (cf. proposition n° 17) pour atteindre l'objectif de 40 000 places. Faire appel aux fonds européens.

Proposition n° 10 : Rechercher une harmonisation des dispositions du règlement intérieur des aires d'accueil et des tarifs appliqués à la redevance et aux fluides.

Proposition n° 11 : Procéder au recensement au niveau national des terrains de camping-caravaning désaffectés pouvant être facilement aménagés pour l'accueil temporaire des gens du voyage.

Terrains familiaux

Proposition n° 12 : Tenir compte dans les schémas départementaux de la création de terrains familiaux, relevant du dispositif du logement social.

Proposition n° 13 : Permettre le stationnement des caravanes sur les terrains familiaux pendant une durée supérieure à 3 mois.

Aires de grands passages

Proposition n° 14 : Prendre en compte dans le schéma départemental la recherche de terrains de grands passages dans la perspective de la création de 1 terrain par arrondissement - les dispositions de la circulaire du 13 avril 2010 ayant vocation à servir de base à la réflexion du législateur et nourrir les futures dispositions législatives.

Proposition n° 15 : Préciser clairement les compétences de l'Etat et des collectivités en matière d'aires de grands passages tant en construction qu'en gestion.

Proposition n° 16: Favoriser l'organisation des grands passages par la signature d'une convention détaillant les conditions d'occupation du terrain 3 mois avant l'arrivée effective sur les lieux.

Proposition n° 17: Compléter la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) à son article 55 (20% de logements sociaux) par des dispositions affirmant la règle « 1 place = 1 logement social décompté ».

Transfert des compétences aux EPCI

Proposition n° 18 : Inscrire le transfert obligatoire des compétences en matière de politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage des

communes aux intercommunalités, selon un seuil à fixer de création d'emplacements à proportion de l'importance de la population dans l'intercommunalité.

Proposition 19 : Si l'EPCI n'a pas satisfait à l'ensemble des exigences posées par le schéma départemental, maintenir pendant une période limitée la capacité d'une commune qui a satisfait à ses obligations sous l'empire du précédent régime à interdire le stationnement en dehors des aires et à solliciter la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée en cas de non respect de cet arrêté

Education

Proposition n° 20 : Inscrire dans l'enseignement de droit commun les enfants du voyage inscrits au CNED, la double inscription étant alors réalisée dès le primaire

Proposition n° 21 : Inscrire dans les schémas départementaux la nécessité de localiser les aires d'accueil à proximité des services publics, notamment des établissements scolaires. Organiser les infrastructures de manière à permettre une fréquentation effective de ces établissements par les enfants du voyage (arrêt des véhicules de transport scolaire prévu à proximité des aires d'accueil).

Assurances

Proposition n° 22 : Assurer une large diffusion de l'information sur le contrat « flotte » spécialement étudié pour l'assurance des véhicules des gens du voyage afin d'atteindre rapidement un volume de contrats permettant d'assurer son équilibre économique (assumer les sinistres majeurs et les sinistres sériels).

Proposition n° 23 : Relayer auprès des associations représentant les gens du voyage l'utilité que présenterait l'adhésion à une mutuelle complémentaire santé adaptée au mode de vie itinérant.

Gouvernance

Proposition n° 24: Mettre en place une gouvernance interministérielle des politiques publiques à destination des gens du voyage, dont le pilotage pourrait être confié à la commission nationale consultative des gens du voyage.

Proposition n° 25 : Renforcer les réseaux et le partage d'informations entre les gens du voyage et les pouvoirs publics afin de traiter les difficultés en amont de leur survenance (exemple d'action concrète : mise en place d'un dispositif de consultation en ligne sur les disponibilités actualisées de places de caravanes sur les aires d'accueil).

Proposition n° 26 : Faciliter l'accès des gens du voyage aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Hors Proposition : Organiser au parlement un débat sur la reconnaissance du génocide tsigane pendant la seconde guerre mondiale. Le Parlement français suivrait ainsi le chemin ouvert par le Parlement allemand qui vient voter la reconnaissance de ce génocide, aussi lié à notre histoire.