



Rapport au Premier ministre
juillet 2013

Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage

Hubert Derache
Préfet

Introduction

Avec la suppression du « carnet de circulation » en vigueur depuis 1912, la décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012 a incontestablement ouvert une large brèche dans l'évolution unanimement jugée trop lente des gens du voyage dans leur longue marche vers l'égalité républicaine.

En effet, trop souvent et malheureusement les « voyageurs » ont longtemps été considérés comme des Français entièrement à part et non comme des Français à part entière en raison de leur style de vie fondée sur la tradition culturelle du voyage. Cette différence de vie alimente les préjugés culturels réciproques et constitue un terreau discriminatoire sur lequel il convient d'agir.

A ce sujet, la fréquente confusion dans l'esprit de la plupart de nos concitoyens entre les notions de « Roms » et de « gens du voyage » est significative de cette ignorance stigmatisant. L'explication vient sans doute pour partie qu'au niveau des autorités européennes, la distinction Roms/gens du voyage n'existe pas. Seule la France a défendu cette différenciation en se fondant sur plusieurs motifs : en premier lieu, les gens du voyage sont français depuis longtemps (15^e siècle pour les premiers d'entre eux arrivés sur notre territoire national) et en second lieu, ils sont attachés à l'itinérance. En revanche, les Roms citoyens européens sont majoritairement d'origine roumaine et bulgare et sédentaires dans leur pays d'origine. On peut ajouter, enfin, une troisième et dernière raison, à savoir celui du nombre ; notre pays présente une communauté de gens du voyage très importante estimée à environ 350 000 personnes (60 à 70 000 voyageurs permanents et le reste se répartit entre les « semi sédentaires » - 8 à 9 mois de sédentarisation par an- et les « sédentaires » qui ne voyagent plus ou rarement). Par contre, la communauté Rom est estimée à environ 20 000 personnes contrairement à la situation de la plupart des autres pays européens où elle est plus forte en effectif et en proportion avec, à l'inverse de l'exemple français une communauté des voyageurs sédentarisée depuis de nombreuses années. Seule l'Irlande présente une situation un peu comparable à la nôtre.

En dépit des efforts accomplis depuis une vingtaine d'année, les préjugés culturels restent encore très forts entre la communauté des « gadjé » et celle des voyageurs. Seule une politique volontariste des pouvoirs publics (Etat, collectivités territoriales et opérateurs publics) est de nature à aplanir les difficultés et à mettre fin au rejet dont sont victimes les membres de cette communauté, partie intégrante de notre ensemble national.

Le Gouvernement a souhaité s'appuyer sur cette fenêtre législative ouverte par l'invalidation du carnet de circulation pour étendre la réflexion à un ensemble de mesures plus englobant qui pourrait faire l'objet d'un véhicule législatif propre (proposition de loi). On constate pour

s'en réjouir que le sujet des voyageurs ne soit pas clivant politiquement ; dans ce cas, un consensus pourrait facilement se dégager au Parlement sur ce sujet sensible et récurrent. Par ailleurs, l'ensemble des nombreux rapports consultés¹ préconise un certain nombre de prescriptions convergentes pour une plus grande inclusion des voyageurs dans notre société.

Par lettre de mission du 27 février 2013 (annexe 1), le Premier ministre m'a demandé de lui adresser pour le 30 avril les premières conclusions d'un rapport qui s'articule autour de quatre thèmes :

- ▀ La suppression du carnet de circulation avec la problématique du maintien ou non du rattachement à une commune et du seuil de 3% de la population qui devra faire l'objet de propositions au regard notamment de passer à un système de domiciliation de droit commun.
- ▀ La recherche de solutions visant à assurer la réalisation effective des aires d'accueil et à harmoniser les modalités de gestion.
- ▀ La définition des principes directeurs d'une politique d'accès aux droits sociaux, à la santé et à la solidarité.
- ▀ L'amélioration de la coordination interministérielle et l'évolution du rôle et du positionnement de la commission nationale consultative des gens du voyage.

4

Les nombreuses personnes rencontrées (annexe 2) : associations représentatives, administration centrale (cabinets et services), administration régionale et départementale (préfectures et collectivités territoriales) et autres opérateurs impliqués (FNASAT, réseau Idéal connaissances etc.) ont profité de l'opportunité de cette nouvelle mission pour faire part de leur vision pour d'avantage d'égalité. La plupart de leurs observations sont convergentes et se retrouvent en large partie dans les rapports récents précités. Pour autant, le rappel des précédentes recommandations applicables et la mise en avant de nouvelles revendications nécessite, à mon sens, de consacrer un développement particulier sur ce sujet dans le présent travail.

¹ Rapports Arsène DELAMON (juillet 1990), Guy MERRHEIM (septembre 2001), Jean-Pierre LIEGEOIS (juin 2007), Patrick LAPORTE (octobre 2010), Didier QUENTIN (mars 2011), Pierre HERISSON (juillet 2011), Cour des Comptes (octobre 2011)

Le présent rapport de mission se décline en cinq parties :

1. La suppression du carnet de circulation et ses conséquences
2. Les enjeux du maintien du rattachement à une commune, du seuil des 3% et de la domiciliation de droit commun
3. Les solutions à mettre en œuvre pour développer l'offre d'accueil des voyageurs dans le cadre d'une gestion harmonisée
4. Les principes directeurs d'une politique d'accès aux droits sociaux, à la santé, à la scolarité, à l'emploi, à la culture et à l'identité.
5. La gouvernance des politiques publiques en direction des voyageurs

Il comporte cinq annexes :

- Lettre de mission du 27 février 2013 ;
- Liste des personnes rencontrées
- Situation des gens du voyage en Europe ;
- Suppression du rattachement à une commune ;
- Incidences de la loi de 1969.

1. La suppression du carnet de circulation et ses conséquences

Rappel de la situation nouvelle

Le Conseil constitutionnel a invalidé, par décision du 5 octobre 2012 (n° 2012-279), plusieurs dispositions de la loi du 3 janvier 1969 (69-3) relative, notamment aux obligations spécifiques des gens du voyage.

La loi de 1969 instituait notamment :

- un **livret spécial de circulation** (article 2) pour les français exerçant une activité ambulante ainsi que pour les personnes les accompagnant,
- un **livret de circulation** (article 3 et 4) pour les personnes, y compris françaises, n'exerçant pas d'activité ambulante mais logeant de façon permanente dans un habitat ou abri mobile dès lors qu'elles justifient de ressources régulières suffisantes,
- un **carnet de circulation** (article 5) pour ces mêmes personnes dès lors qu'elles ne justifiaient pas de ressources suffisantes.

La validité des titres devait être prorogée selon une périodicité variable selon le titre. Ces dispositions ne s'appliquaient ni aux personnes sans abri, ni aux bateliers, et donc de fait, seulement aux gens du voyage.

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

Le Conseil constitutionnel n'a pas, toutefois, pas censuré le principe de l'existence d'un titre de circulation qui a pour but de permettre « à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires, l'identification et la recherche de ceux ne pouvant être trouvés à un domicile fixe d'une certaine durée, tout en assurant, aux mêmes fins un moyen de communiquer avec ceux-ci ». De même, il a validé le principe du visa périodique des titres de circulation. Aujourd'hui, il ne subsiste donc que le livret de circulation qui se décline en deux volets appelés communément « A » et « B ».

Le « **livret spécial de circulation** » (A) (art. 2), d'une durée de validité fixée à cinq ans est délivré aux **voyageurs** inscrits au **registre du commerce** ou au **répertoire des métiers**. Selon la loi de 1969, il s'applique aux « personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un Etat membre de l'Union européenne » et voulant exercer une activité ambulante; cela comprend notamment les **forains**. Le contrôle de l'Etat est partiellement externalisé vers les employeurs, qui sont tenus de vérifier que leurs employés détiennent ces documents.

Le « **livret de circulation** » (B) (art. 3 et 4), est soumis à visa et il doit être renouvelé tous les ans. Il est délivré aux personnes âgées de plus de 16 ans logeant « de façon permanente dans une caravane ou tout autre abri mobile » qui « justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée »; cela peut

inclure, par exemple, des travailleurs saisonniers vivant dans leur véhicule. Notons qu'en raison du justificatif de ressources régulières requis, tous les voyageurs ne peuvent pas obtenir un tel livret. La [loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003](#) (art. 11) a aussi introduit la possibilité de fouiller les véhicules (art. 78-2 du [Code de procédure pénale](#) régissant les [contrôles d'identité](#)), suscitant un problème pour les personnes dont le véhicule est leur domicile.

La proposition avancée par certains de créer en substitution un nouveau document d'identification qui pourrait prendre la forme d'une "carte de résident itinérant" risquerait d'apparaître comme une mesure tout aussi stigmatisant que le carnet. Cette idée est défendue aussi par certains voyageurs très minoritaires comme une marque d'identification culturelle. L'idée est à abandonner d'autant plus que généralement les voyageurs se présentant sur une aire d'accueil sont souvent connus ou reconnus car le circuit de leur itinérance est très localisé (départemental ou infra départemental : niveau agglomération).

Propositions

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

2. Les enjeux du maintien du rattachement à une commune, du seuil des 3% et de la domiciliation de droit commun

Droit applicable

La loi 69-3 du 3 janvier 1969 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, néanmoins, du choix de cette commune en justifiant de l'existence d'attaches familiales. Le rattachement est prononcé par le représentant de l'Etat après avis motivé du maire sous réserve que la présence de voyageurs dans sa commune ne dépasse les 3% de la population recensée. Ce seuil peut être dépassé sur décision du préfet. Le choix de cette commune de rattachement est d'une durée minimale de deux ans. Le préfet ou son représentant ne peut écarter le choix de l'intéressé que pour des motifs graves tirés de troubles à l'ordre public. Toute décision doit être motivée et peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

La 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 demande des intéressés, l'accomplissement des obligations fiscales, de couverture sociale et de la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi et l'obligation du service national (journée de défense citoyenne -JDC).

Cependant, les gens du voyage ont la possibilité d'accéder aux droits sociaux dans un autre lieu que la commune de rattachement.

En effet, en application de l'article 79 de la loi n°2002-73 du 17 janvier 2007 de modernisation sociale dans sa rédaction du V de l'article 51 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable, dite loi « DALO », les gens du voyage ont la possibilité, par dérogation aux dispositions de la loi du 3 janvier 1969, s'ils le souhaitent, d'élire leur domicile soit auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou intercommunal d'action sociale (CIAS), soit auprès d'un organisme agréé afin de bénéficier des seules prestations sociales prévues au 1er alinéa de l'article L.264-1 du code de l'action sociale et des familles en un autre lieu que la commune de rattachement.

Il apparaît clairement au travers des travaux préparatoires comme au cours des discussions lors de l'adoption par le Parlement de loi DALO que le législateur a entendu souhaiter en ce qui concerne les voyageurs déroger largement au principe de la loi de rattachement instauré par la loi de 1969. Dans ces conditions, se pose la question du maintien côte à côte de deux types de rattachement administratif.

La suppression de la commune de rattachement entraînerait le transfert de l'ensemble de ses effets de « pseudo domicile » vers le domicile légal devenu unique.

Après échange avec les associations représentatives de voyageurs, il semble que le cas de personnes rattachées à une commune et ne disposant pas, par ailleurs d'un domicile (élection au sens de la loi du 5 mars 2007 en CCAS, CIAS ou organismes agréés ou terrain bâti) est marginal. Il n'y a donc pas à craindre ni rupture des effets attachés, ni pression supplémentaire quant aux organismes publics ou privés habilités à effectuer des élections de domicile.

L'abrogation de la commune de rattachement entraînera deux scénarii des droits et des obligations à ce type de domiciliation :

- ▀ cas des personnes ne disposant pas d'un terrain privatif : l'élection de domicile se fait en CCAS, CIAS ou association agréée ;
- ▀ cas des personnes propriétaires d'un terrain à usage privatif : soit le terrain dispose d'une autorisation de stationnement de plus de trois mois (au delà d'interdictions découlant du code de l'urbanisme, cette demande s'inscrit dans les pouvoirs du maire après réception d'une demande d'autorisation), il devient domicile légal ouvrant tous les droits et devoirs ; soit le terrain ne dispose pas d'une autorisation de stationnement de plus de trois mois pour en faire l'adresse légale : l'élection de domicile se fait alors en CCAS, CIAS ou auprès d'une association agréée.

En ce qui concerne, la question particulière du maintien (ou non) d'un seuil de population de voyageurs de 3% des habitants recensés d'une commune, on estime sur plus de 36 000 communes à un peu moins de 300 le nombre où ce chiffre est atteint, voire dépassé. Par ailleurs, les gens du voyage bien qu'inscrits sur les listes électorales sont à l'expérience souvent plus abstentionnistes que le reste de la population sédentarisée et présente, en outre, une totale absence de dimension communautaire dans leurs suffrages. Le maintien de cette disposition est clivant parmi les maires interrogés sans qu'aucun parmi ceux favorables au maintien ce seuil ne puisse, à ce stade, objectiver les raisons de ce choix.

Propositions

Il est proposé l'élection de domicile prévu dans le cadre de la loi DALO et de supprimer la commune de rattachement. Une évaluation sera faite dans un délai d'un an pour expertiser les difficultés administratives rencontrées dans les communes et dans les associations agréées provoquées par ce changement de domiciliation.

Par ailleurs, il est proposé de supprimer le seuil des 3% et d'aligner sur le droit commun la durée d'ancienneté de l'inscription sur les listes électorale (passage de 3 ans à six mois).

3. Les solutions à mettre en œuvre pour développer l'offre d'accueil des voyageurs dans le cadre d'une gestion harmonisée

Situation actuelle

Pour rester sur un plan général, on constate que la situation avance dans le sens souhaité par la loi Besson du 5 juillet 2000. Pour autant, elle ne progresse que très lentement car force est de constater que de nombreux retards ont été pris dans certaines régions (sud-est et sud-ouest entre autres). Au niveau national, à peine la moitié des 44 000 places d'aires d'accueil étaient construites en 2008 et il manque encore de nombreuses aires de grand passage (AGP) permettant d'accueillir momentanément entre 70 à 120 caravanes sur un terrain sommairement aménagé de l'ordre de 4 à 5 ha en moyenne.

Alors que la loi Besson a traité de façon plutôt précise la question des aires d'accueil (règles juridiques, responsabilités et financement), au contraire sur les AGP elle n'a fait qu'effleurer le sujet en laissant le soin aux futurs schémas départementaux d'accueil des gens du voyage de le traiter, ce que peu ont pu faire jusqu'à présent car avant tout se pose l'épineuse question de la localisation de cet équipement qui bloque souvent toute solution avant même la question du financement.

Les besoins de logement des gens du voyage en regard de leur itinérance (aires, AGP), de leur semi sédentarisation ou bien de leur sédentarisation complète ont considérablement évolué depuis le début des années 2000. Les conditions économiques (le voyage coûte cher), la scolarisation croissante des enfants voyageurs et la recherche d'activités rémunératrices poussent de nombreux voyageurs et leurs familles à quitter la route de façon momentanée ou définitive. Les nouveaux schémas départementaux doivent prendre en compte cette évolution qui n'était pas envisagée (et envisageable) dans la loi Besson II.

Dernier élément de contexte et qui est de loin la principale clé de réussite de cette politique publique, à savoir l'indispensable engagement d'un certain nombre d'élus (de plus en plus minoritaires) encore très en retrait sur cette question. Le « laissez faire faire » au voisin outre son caractère inqualifiable conduit nécessairement à une impasse. Au contraire, chacun doit participer à l'œuvre commune, en l'occurrence l'accueil et l'inclusion des gens du voyage dont le mode de vie fondé sur la tradition culturelle de l'itinérance est reconnu et garanti par la loi. Dans un monde « idéal » dans lequel on peut se prendre parfois à rêver, lorsque tous les élus se seront suffisamment engagés ensemble quelque soit leur sensibilité dans la définition et la création des besoins d'accueil en itinérance (aires, AGP) ou en sédentarisation complète avec toutes les étapes intermédiaires d'un parcours résidentiel et qu'ils auront progressé dans ce projet collectif, la plupart des problèmes auxquels nous sommes confrontés encore aujourd'hui s'effaceront : pour n'en citer qu'un seul, le plus détestable, à savoir le rapport de force avec les

autorités locales qu'imposent fréquemment certains groupes de voyageurs quand ils se heurtent à une collectivité qui refuse toute solution d'accueil sur son territoire même pour une courte durée.

Propositions : 13

- **Prévoir l'accueil des gens du voyage dans tout type de document d'urbanisme.** Dès les premières études d'orientation stratégique de développement d'un territoire donné au travers du schéma de cohérence territoriale (SCOT), du programme local de l'habitat (PLH) et du plan local d'urbanisme (PLU), il convient de penser systématiquement à l'accueil des gens du voyage sous toutes ses formes d'implantations possibles : places de stationnement (aires d'accueil, de grands passages (AGP), terrains, familiaux (locatifs et privés), logement adapté etc. Trop souvent, ces équipements sont imaginés après coup dans des espaces devenus forcément contraints par la suite. De ce fait, leur trop fréquent éloignement des centres bourg ou des centre-villes tend à surenchérir le montant d'investissement (construction de murs anti bruit par exemple) ainsi que leur coût de fonctionnement dans le cadre du projet de développement social à mettre en œuvre en accompagnement de cet équipement public.
- **Engager une réflexion sur la notion d'habitat digne/indigne et examiner dans quelles conditions la caravane pourrait être considérée juridiquement comme un logement.** En mesure transitoire, supprimer « la taxe annuelle de résidence » instaurée par la loi de finances 2006.
- **Favoriser au cas par cas la régularisation foncière des familles propriétaires sur des terrains privés en situation irrégulière** dès lors qu'il y a consensus entre les parties concernées : collectivités territoriales, services de l'Etat et intéressés. Il conviendrait, à cet effet, de s'appuyer pour se faire sur un projet de circulaire (« post » loi Besson) jamais publiée. De façon plus pérenne, il convient de rebalayer la réglementation dans ce sens quitte à modifier certaines dispositions du code de l'urbanisme jugées trop contraignantes. Pour autant, il convient de mieux informer les familles propriétaires de terrains privés en situation irrégulière.
- **Etendre la compétence obligatoire de construction et d'entretien des aires d'accueil aux EPCI (communautés de communes).** Cette extension de compétence présenterait un triple avantage : l'organe délibérant est par définition moins soumis aux pressions locales que le conseil municipal, une meilleure répartition des coûts de l'équipement et, enfin, la structure intercommunale dispose de services et de moyens dont les communes ne disposent pas toujours.
- **Envisager l'extension de la maîtrise d'ouvrage des aires d'accueil aux organismes du logement social.** Cette extension pourrait être envisagée comme une possibilité offerte. La loi du 5 juillet 2000 limite la compétence de la maîtrise d'ouvrage de ces aires d'accueil aux seules communes et EPCI en faisant un équipement communal ou communautaire. Or, ces structures ne sont pas tant un lieu de stationnement de véhicules qu'un vrai lieu de vie particulier où se trouve la résidence principale de leurs occupants. Par ailleurs, les besoins des voyageurs évoluent comme cela a déjà été dit en direction d'un besoin croissant de sédentarisation dont il faut tenir compte : terrains familiaux, habitats adaptés. Or, ces derniers sont inscrits dans les « plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et financés avec des prêts PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) de la caisse de dépôts et de consignations (CDC) et sont souvent réalisés par ces mêmes organismes de logement social qui

agissent, ainsi, en bout de chaîne du parcours résidentiel du voyageur. Bien évidemment, rien ne permet de penser que ces opérateurs auront une appétence particulière pour ce nouveau type d'activité ; il faudra les inciter en recherchant avec eux malgré les difficultés le modèle économique adéquat.

- **Renforcer le pouvoir de substitution des préfets.** L'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 accorde à l'Etat un pouvoir de substitution dans la réalisation et la gestion des aires si la commune ou l'EPCI ne les a pas réalisées dans les délais prescrits après mise en demeure dans un délai de trois mois. Si des mises en demeure ont pu être adressées en nombre limité, ce pouvoir de substitution n'a jamais été mis en œuvre. Pourtant, il présente un double avantage : le premier d'accélérer la réalisation des schémas départementaux et il permet, également, aux élus locaux confrontés à une forte opposition locale de se retrancher derrière une force supérieure pleinement légitime à intervenir au nom de l'intérêt général. Il est proposé de mettre en place « une procédure de consignation » des fonds communaux ou intercommunaux dans les mains d'un comptable public en cas de refus caractérisé et après échec de toutes les tentatives de conciliation. Cette éventualité ne doit être bien évidemment déclenchée par le représentant de l'Etat que lorsque toutes les voies de recours amiables ont été préalablement épuisées. Cette nouvelle procédure doit être vraiment considérée comme l'arme « absolue » de dernier recours.
- **Traiter le problème spécifique des aires de grand passage (AGP).** Il est proposé de confier à l'Etat la responsabilité de déterminer les implantations des AGP dans le cadre du schéma départemental soit de façon fixe et pérenne, soit de façon tournante entre les communes. Comme pour les aires d'accueil, il faut mobiliser les fonds européens (FEADER) en dehors des crédits de droit commun (Etat-collectivités territoriales). Le représentant pourrait être amené, si nécessaire, à agir de la même façon pour la désignation des terrains des fêtes foraines de tradition (fêtes votives).
- **Harmoniser les cahiers des charges** des normes de construction des structures d'accueil (aires et AGP), les tarifs et les règlements intérieurs. Circulariser en temps réel ou, à défaut légèrement différé, l'information sur les disponibilités des aires d'accueil et leur taux de remplissage.
- **Attribuer le versement de l'ALT 2 (allocation de logement temporaire) en fonction du taux d'occupation** des places dans les aires d'accueil avec une part incompressible autour de 25 à 30 % pour la prise en compte des frais de structure. Le reliquat des crédits, ainsi dégagé pourrait soit servir à financer les projets de développement social (complément de financement des actions de type maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) de médiation en accompagnement de la politique de création ou de réaménagement des aires d'accueil, soit aider pour la part Etat à financer la réalisation d'AGP. Une estimation précise doit être menée par la DGCS (ministère de la santé et des affaires sociales).
- **Assurer un suivi et un contrôle technique régulier des aires d'accueil** à la charge des services locaux de l'Etat.
- **Associer plus systématiquement les associations de voyageurs à la définition du cahier des charges d'une structure d'accueil** (aire et/ou AGP) et tout au long de sa réalisation pour éviter par la suite tout phénomène de rejet de la structure par les intéressés eux-mêmes.
- **Mettre en place une charte d'accueil.** A l'instar de certaines associations de voyageurs, il est conseillé de généraliser la mise en place des « chartes d'accueil » tripartites (voyageurs,

collectivité territoriale concernée par le stationnement et l'État local) avec l'établissement d'un état des lieux établi à l'arrivée et au départ d'un groupe de voyageurs. La responsabilisation des uns et des autres vise à établir un rapport de confiance et à se prémunir contre toute difficulté ultérieure (dégradation des aires encore trop fréquentes).

- **Professionaliser d'avantage le réseau des gestionnaires d'aires d'accueil.** L'expérience montre que la plupart des difficultés rencontrées sur une aire d'accueil ont, souvent, pour origine peu ou prou un trop faible niveau de qualification des agents responsables des aires (publics ou privés), ou une absence d'encadrement de proximité ou bien un manque de reconnaissance de leur travail si ce ne sont pas les trois raisons réunies. Il serait tout à fait utile de prévoir un cycle de formation (initiale et/ou continue) organisé par le CNFPT (centre national de la fonction publique territoriale) pour tous les agents d'accueil publics entrant en fonction ou en cours d'exercice. Enfin, tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales, il est recommandé de privilégier une gestion directe des structures d'accueil plutôt qu'une gestion déléguée pour assurer une plus grande implication des élus en charge du dossier au sein de la commune ou de l'intercommunalité concernée.

4. Les principes directeurs d'une politique d'accès aux droits sociaux, à la santé, à la scolarité, à l'emploi, à la culture et à l'identité.

Droits sociaux

En dépit des nombreux efforts réalisés depuis une douzaine d'années, il reste des points d'effort à mener pour renforcer l'égalité sociale des voyageurs, on peut en retenir quatre:

- **Mettre en place « la trêve hivernale »** du 1er novembre au 15 mars de chaque année comme pour tout logement de droit commun. Ce phénomène est très mal connu mais non moins réel, il est souvent traité au cas par cas par le milieu associatif.
- **Vérifier si les voyageurs ne peuvent pas bénéficier de contrats d'électricité « sociaux ».** En effet, les voyageurs sont souvent titulaires d'un abonnement dit « jaune » qui n'est pas forcément le plus avantageux en terme de niveau de service et de prix pratiqués contrairement à d'autres abonnements proposés à une clientèle sédentarisée.
- **Revoir la délivrance des titres d'identité et de façon plus générale les documents administratifs.** Il convient de s'assurer que toute mention « sans domicile fixe » soit bannie des cartes d'identité, passeport, permis de conduire et carte grise délivrées aux voyageurs. L'adresse retenue doit être celle du domicile légal privé ou public : CCAS, CIAS, association agréée sans dénomination sociale.
- **Engager avec le monde de l'assurance un travail de mise à plat des tarifs d'assurance des caravanes de voyageurs.** L'Etat (ministère en charge de ces questions) et associations représentative de voyageurs pourraient être associés à cette démarche. Parallèlement, un travail de même nature pourrait être mené avec le secteur bancaire pour réduire « in fine » le coût des prêts (consommation ou prêts personnels) accordés à cette population en particulier pour l'achat de caravane.

Accès à la santé

Le constat est sans appel : les voyageurs ont un espérance de vie plus faible (entre 10 et 15 ans) que la population sédentaire. Un certain nombre d'études ont souligné cette insuffisance qui tient souvent au mode de vie : itinérance, hygiène alimentaire, conditions de vie, etc.

Des efforts devront être engagés dans cinq directions :

- **Développer les possibilités de séjour des voyageurs autour des grands centres hospitaliers.** Comme cela se fait, déjà, autour de quelques hôpitaux, il convient de favoriser dans les projets nouveaux d'aires d'accueil (ou sur une partie d'AGP) ou dans les anciennes aires en cours de réhabilitation des emplacements dédiés.

- **Elaborer un guide destiné aux voyageurs pour rappeler les principes de prise en charge.** Ce document doit être validé par l'ensemble des acteurs de santé concernés et en premier lieu par le ministère des affaires sociales et de la santé.
- **Favoriser la prise en charge des risques liés à l'activité économique.** Même si l'activité de recyclage des métaux tend à diminuer compte tenu des règles environnementales en vigueur, pour autant de nombreux adultes ou de jeunes adolescents continuent à prendre des risques pour leur propre santé et pour celle de leurs proches par méconnaissance des règles d'hygiène et de sécurité au travail. Un double travail de prise en charge médicale et en amont de sensibilisation aux risques doit être réalisé.
- **Continuer le travail de vaccination.** Sous l'impulsion, notamment de certains responsables associatifs, des campagnes de vaccination ont été menées ces dernières années. Cet effort louable de prévention de santé publique doit être poursuivi, voire encouragé.
- **Améliorer les connaissances concernant la santé des Tsiganes.** Il convient de lancer des études-diagnostic pour connaître leur rapport à la santé avant de lancer des actions de prévention et de médiation.

L'accès à l'école

Depuis une dizaine d'années le rapport à l'école des gens du voyage a considérablement évolué, l'école n'est plus un tabou et on ne peut que s'en réjouir. La plupart des parents (génération des 30-45 ans) qui, eux aussi, ont pratiqué l'école n'hésitent plus à envoyer leurs propres enfants dans les établissements d'enseignement. Aujourd'hui, on peut affirmer que tous les enfants en âge scolaire de l'école primaire sont scolarisés. Par contre, il reste des voies de progression au niveau du collège et surtout au niveau du lycée général ou du lycée professionnel. En ce qui concerne le ministère de l'éducation nationale, la toute récente réactivation (circulaire n° 2012-143 du 02/10/12) du réseau des « centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs » (CASNAV) constitue la bonne réponse pour mettre sous tension le réseau éducatif en direction des enfants de voyageurs.

Des efforts doivent continuer à être poursuivis dans huit directions :

- **Développer la médiation scolaire.** Sans une médiation scolaire affirmée et reconnue par tous les acteurs : familles des gens du voyage, collectivités territoriales et services de l'Etat concernés, les efforts de scolarisation des enfants du voyage perdent de leur portée. En effet, cette médiation qui suppose une coopération active et permanente entre l'inspection académique, la commune concernée et les services sociaux permet de lutter contre la non scolarisation et l'absentéisme en intervenant, si nécessaire, auprès des familles.'
- **Établir un état des lieux de la scolarisation des enfants du voyage dans chaque inspection académique** selon une méthodologie commune et recenser dans ce cadre les refus de scolarisation des communes.
- **Privilégier la scolarisation « en présentiel ».** Elle doit être favorisée dans tous les cas de figure, par rapport à une inscription au CNED.
- **Faire le point des dispositifs d'enseignement à distance** (CNED, espace numérique de travail (ENT) etc..) pour envisager les réponses adaptées aux différentes situations.

- **Jeter des bases constructives du partenariat avec le CNED** afin que les objectifs de l'institut soient en cohérence avec les orientations et les principes posés dans le cadre du pilotage national.
- **Favoriser la double inscription au CNED-établissement pour les enfants de voyageurs non sédentarisés ou semi sédentarisés.** Une inscription à une forme d'enseignement à distance ne doit pas empêcher la fréquentation complète d'un établissement quand c'est possible. L'établissement fait le lien avec l'organisme d'enseignement à distance concernant la situation administrative et pédagogique de l'élève.
 - Nécessité de mettre à plat les procédures d'inscription
 - Introduire de la souplesse dans les procédures (inscriptions temporaires, inscription en alternance établissement/CNED, conventions de suivi)
- **Généraliser l'utilisation du « livret de suivi pédagogique »** en créant un document national qui suivra l'enfant dans ses déplacements et permettra aux enseignants de connaître rapidement son niveau, ses acquis, ses difficultés et de valoriser sa progression dans les apprentissages.
- **Développer l'offre d'internat** pour permettre aux jeunes voyageurs qui souhaitent poursuivre leurs études de le faire dans les meilleures conditions possibles.

Accès à la formation professionnelle et à l'insertion économique

17

La crise économique qui perdure dans un contexte de mondialisation renforcée, les contraintes de plus en plus fortes qui pèsent sur le recyclage des matériaux, secteur d'activité traditionnellement privilégié au sein de la communauté du voyage, la concurrence accrue dans la majorité des autres secteurs économiques occupés dont le commerce ambulant et les activités de vannerie rendent l'insertion économique de plus en plus délicate. A cela, l'illettrisme encore fort dans les anciennes générations et le faible niveau de certification scolaire présentent de plus en plus un handicap face à un domaine économique qui s'est technicisé, réglementé et rationalisé. Par ailleurs, une des explications à la tendance constatée d'une plus grande sédentarisation des gens du voyage tient, sans doute au fait que comme pour la scolarité des enfants, la recherche de solutions professionnelles (emploi, formation professionnelle) pérennes sont souvent peu compatibles avec l'itinérance en particulier lorsqu'il s'agit d'un emploi salarié.

Plusieurs pistes peuvent être mises en avant :

- **Permettre à la marge des aménagements plus flexibles et adaptés pour la validation des acquis et compétences.**

Même si la certification des diplômes professionnels de façon générale ne tolère qu'un faible espace de manœuvre, pour autant, les dispositifs devraient permettre une validation par acquis d'expérience même pour les personnes qui ne justifient pas de trois années d'expérience.

- **Encourager la création de micros entreprises.** Depuis quelques années maintenant, le bouche à oreille a bien fonctionné au sein de la communauté tsigane de France et ce sont près de 5 500 dossiers de micro crédit qui ont été accordés aux voyageurs depuis 20 ans par l'ADIE (association pour le droit à l'initiative économique) ; ainsi, pour la seule année 2012, ce sont 1 500 dossiers qui ont reçu l'aide de l'ADIE. Ces entreprises ont un taux de pérennité de 85% à

trois ans. Les voyageurs remboursent en général mieux que les autres catégories de population ce qui est plutôt encourageant. Ce type d'aide ciblé et efficace pour créer ou développer une activité économique correspond parfaitement aux attentes des gens du voyage.

► **Adapter les dispositifs de formation et d'insertion à la mobilité des familles.** Cette adaptation passe par la mise en place d'outils de suivi des « parcours d'insertion », une meilleure connaissance mutuelle entre les familles et les acteurs institutionnels ou sociaux. Il faut éviter de déléguer ce public aux associations spécialisées mais au contraire les traiter comme tout autre public.

► **Améliorer la reconnaissance du rôle et la participation effective des groupes de voyageurs au développement économique.**

Le fonds social européen (FSE axe III) finance un certain nombre de projets concernant les voyageurs, ainsi 46 projets ont pu être financés en 2011 pour un coût d'un peu plus de 4 millions d'€. Les projets européens type « Equal » peuvent être des pistes d'expérimentation dans le sens où ils incluent des partenaires européens plus avancés dans la reconnaissance des diversités.

► **Lutter contre les discriminations (accès au travail et aux dispositifs d'insertion)**

Il faut mettre en place des dispositifs de remontée d'informations sur ce sujet récurrent de la discrimination à l'embauche puis au travail. Il faut favoriser un meilleur accès à la justice pour les victimes. Comme pour les autres titres précités, il faut également rayer la mention « SDF » de tout document professionnel ou registre.

Accès à la culture, reconnaissance de l'identité

► **Sur le plan culturel,** le ministère de la culture a entrepris depuis quelque temps un travail important avec la FNASAT- gens du voyage (fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage) dans le cadre de huit conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec des associations nationales de solidarité.

Ainsi, un groupe de travail constitué avec un ensemble de fédérations et d'associations a été mis en place en septembre 2011 et se réunit depuis environ tous les deux mois. Le but est de promouvoir, d'ici la fin 2013 l'élaboration d'une charte « Culture-Gens du voyage » sur le modèle de celle réalisée avec l'éducation populaire. L'idée poursuivie est double, faire connaître la culture tsigane et faire accéder la population des voyageurs à la culture sous toutes ses formes.

► **Sur le plan de la mémoire.** On connaît le tribut payé par la communauté tsigane lors du second conflit mondial avec de nombreuses familles internées dans les 27 camps répartis sur le territoire national. Cette période reste douloureuse dans la communauté d'autant plus qu'elle reste très mal connue du grand public. Il convient de réfléchir avec les services du ministère de la défense en charge des questions de mémoire (direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, DMPA, office national des anciens combattants et victimes de guerre ONACVG, établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense ECPAD) pour voir comment travailler sur cette identité mémorielle : reconnaissance à un très haut niveau de la France dans l'internement des Tsiganes et, parallèlement, mise en place d'une exposition nationale itinérante pour donner un éclairage sur cette période douloureuse de notre histoire nationale peu connue et mettre en lumière l'engagement de gens du voyage dans la résistance et la libération de notre pays en 1944.

5. La gouvernance des politiques publiques en direction des voyageurs

Constat

L'ensemble des derniers rapports consultés met en avant de façon unanime le défaut de coordination interministérielle au niveau national. Les ministères agissent souvent de façon assez naturelle dans une logique de verticalité sans nécessairement recouper avec les autres départements, à l'exception toutefois des grands rassemblements d'été (1 à 2 chaque année) qui sont organisés comme tout autre grand événement de portée nationale avec toute l'organisation interministérielle nécessaire. Ces rendez-vous toujours réussis sont unanimement salués par les associations représentatives. Par ailleurs, la commission nationale consultative des gens du voyage ne remplit pas bien son rôle de l'avis des associations représentatives.

Au niveau local (départemental), la situation est généralement meilleure même si elle reste tout de même contrastée en fonction des départements.

Propositions

19

Au niveau national

La fausse bonne idée de la création d'une nouvelle fonction de « délégué interministériel des gens du voyage » est à écarter pour plusieurs motifs. Le premier touche au fait que le Gouvernement plaide, à juste titre, pour un rapprochement du statut des gens du voyage avec celui du droit commun ; ainsi, la création de cette structure dédiée serait de nature à brouiller le message qu'il souhaite faire passer. La seconde raison de ne pas créer de structure dédiée tient au fait que la DIHAL et son délégué interministériel possèdent toute l'expérience et l'expertise pluridisciplinaire pour traiter la totalité des questions ayant trait aux voyageurs. L'équipe pourrait être adjointe, si nécessaire d'une personne référent, tête de réseau interministériel. Enfin, dernière raison de ne pas envisager de créer une délégation interministérielle : son coût si modeste puisse t'il être lancerait un mauvais signal à l'extérieur dans le contexte actuel de dégradation des finances publiques.

Par contre, il faut envisager la désignation dans chacun des ministères concernés peu ou prou (11 départements) par la question des gens du voyage d'une personne ressource qui serait le point d'entrée de cette politique publique dans son département. Il convient d'imaginer son positionnement au niveau du secrétariat général. Elle pourrait recevoir une lettre de mission pour fixer le cadre de son action. Ce réseau devrait être piloté par un chef de file placé auprès du DIHAL. Il pourrait être le DIHAL lui-même ou la personne désignée pour le représenter.

Il apparaît que ce réseau nouvellement créé doit se réunir le plus régulièrement possible sur tout sujet qui concerne les gens du voyage. Des groupes thématiques pourraient être constitués pour traiter tel aspect qui nécessite un travail d'approfondissement en amont. On peut même imaginer

d'envisager la tenue d'un comité interministériel sur les gens du voyage au second semestre 2014. Cette réunion de très haut niveau permettrait par les mesures déjà prises ou en cours d'adoption de donner un signal fort vers l'extérieur (gens du voyage- reste de la population française) sur la politique menée en direction d'une population encore largement discriminée en dépit des efforts accomplis.

En ce qui la concerne la « commission nationale consultative des gens du voyage », il convient d'écarter d'emblée la proposition faite dans un rapport récent de lui confier la politique nationale en direction des voyageurs. Son rôle n'est pas d'agir à la place du Gouvernement mais à ses côtés pour lui apporter la vision utile et indispensable des gens du terrain que sont les élus siégeant et les représentants des associations de voyageurs.

Dans ces conditions, cette commission doit rester « consultative » même si elle doit être saisie de tout sujet concernant les gens du voyage : proposition, texte, projet d'envergure nationale ou difficulté. Son nombre de membres autour d'une quarantaine aujourd'hui pourrait être resserré autour d'une petite trentaine pour rendre son fonctionnement plus fluide. Il convient, en outre, de lui redonner quelques moyens administratifs qui lui avaient été retirés ces dernières années. On pourrait imaginer une mutualisation avec la DIHAL. La fréquence des réunions doit être fixée de façon semestrielle sur la base d'un ordre du jour précis adressé suffisamment à l'avance avec la possibilité d'inscrire des questions diverses à la demande des membres. L'envoi d'un dossier de réunion dans un délai raisonnable permettra de nourrir utilement les débats et les réflexions de cette instance consultative. La création de groupes thématiques travaillant en temps masqué sur une question particulière enrichira le débat en son sein. Enfin, un membre du collège des associations représentatives doit siéger au sein du « comité national de lutte contre les exclusions » (CNLE). En résumé, il faut passer d'une logique de « chambre d'enregistrement » à celle plus proactive de « force de propositions » reconnue de tous.

Au niveau local (zonal, départemental et infra départemental)

► Niveau zonal

Une des grandes difficultés auxquelles les pouvoirs publics (Etat en premier lieu et collectivités territoriales en second lieu) se heurtent est généralement la question du respect du calendrier des grands passages d'été dans les départements. Même si le système a considérablement progressé ces dernières années grâce aux responsables des groupes de voyageurs, pour autant une marge de progression peut être dégagée en impliquant le niveau de la préfecture de zone de défense (DREAL de zone). En effet, il est nécessaire pour une bonne gestion de ces mouvements que le calendrier des grands passages finalisé au rassemblement de Gien à la fin avril de chaque année soit affiné au fur et à mesure de l'avancée de la saison. Seule la préfecture de zone en lien étroit avec les préfectures de département serait en mesure sur la base d'informations actualisées de coordonner les déplacements de ces groupes religieux ou laïcs.

► Niveau départemental

Chaque préfecture doit disposer si cela n'est pas encore fait d'un référent « gens du voyage » qui constitue la porte d'entrée de tous les sujets inhérents à cette population. Il est positionné soit en préfecture ou dans un service désigné par le préfet. Ce poste peut être, aussi occupé par un contractuel financé pour moitié par l'Etat et le conseil général (en sa qualité de co président de la commission départementale des gens du voyage). Certains départements très minoritaires ont

carrément choisi de créer une structure départementale ad hoc sous la forme d'un GIP (AGV 35), d'une association (Puy-de-Dôme) ou d'un syndicat mixte pour lui confier toute la problématique gens du voyage (AGP, aires d'accueil, médiation sociale etc.)

Ce chef de file missionné par lettre du préfet doit pouvoir s'appuyer sur un réseau de « correspondants-Etat » locaux qu'il anime en fonction des sujets à traiter. En outre, il doit pouvoir compter, associé à ce réseau Etat, sur un représentant du conseil général et des principales intercommunalités (communautés d'agglomération notamment). Par ailleurs, la commission départementale doit traiter comme à l'image de la commission nationale consultative au delà de ses attributions de base que sont l'approbation et la révision du schéma départemental. Des groupes de travail par thèmes peuvent être créés le cas échéant et rendront le travail de cette commission plus actif. Par exemple, un groupe de travail planchant sur les aires d'accueil ou les aires de grand passage associant entre autres des représentants des voyageurs serait de nature à rendre le travail de la commission plus efficace et à prévenir des difficultés ultérieures.

Toujours au niveau de la commission départementale, il faut que les associations nationales représentatives n'oublient pas de désigner systématiquement des représentants locaux qui font parfois défaut dans les travaux de cette instance. Il est dommageable de décider sur des sujets de voyageurs sans les dits représentants des gens du voyage.

► **Au niveau infra départemental** (intercommunal et/ou communal)

Cette organisation en boucle ou en réseau est tout aussi nécessaire qu'au niveau du département car chacun détient une partie du sujet. Ainsi, il est bon que l'adjoint au maire (ou le vice-président compétent de l'interco), le responsable du service social, le policier municipal, le chef d'établissement scolaire et tout autre acteur intervenant sur le champ voyageur puisse échanger de façon la plus régulière possible et être informé en amont pour agir encore plus efficacement au service de cette population.

En conclusion, on peut retenir six idées :

- 1 -** La France avec l'Irlande reste le seul pays d'Europe à disposer d'une forte communauté de voyageurs à l'inverse de nos voisins où les Tsiganes se sont sédentarisés.
- 2 -** Malgré tout principalement pour des raisons économiques et de scolarisation forte des enfants du voyage, la population de nos voyageurs connaît une évolution importante en matière de sédentarisation. Toutes les réponses apportées par les politiques publiques doivent prendre en compte cette nouvelle donne née au début des années 2000. Si la question de la création et de la réhabilitation des aires d'accueil reste, encore, un sujet central, il ne faut pas sous-estimer pour autant la question de la sédentarisation des familles avec la mise en place d'un parcours résidentiel qui démarre du terrain familial jusqu'au logement de droit commun en passant par toutes les étapes intermédiaires. Les outils mis sur pied pour apporter des solutions à l'itinérance, la semi sédentarisation ou la sédentarisation sont étroitement complémentaires. Certains interlocuteurs rencontrés estiment qu'au chiffre de 30 000 places d'aires d'accueil créées (sur 44 000 prévus), le problème d'accueil sera réglé dès lors que la question des terrains familiaux sera, parallèlement traitée en aval et que les offres de logement adapté seront en nombre conséquent. Toutes les réponses sont chaînées. Une réponse insuffisante sur un maillon de la chaîne et le reste s'en ressent.
- 3 -** Lorsque les projets d'infrastructures sont réalisés : aires d'accueil, AGP, terrains familiaux, PLAI, alors « le travail ne fait que commencer » comme le dit très justement un président d'association de voyageurs. En effet, tout investissement mené sur le terrain n'est viable que si, parallèlement, se met sur pied un projet de développement social construit et solide.
- 4 -** Le succès de cette politique publique repose sur les épaules des élus et de leurs équipes (maires, présidents de conseil généraux, présidents d'intercommunalité). Là où l'accueil et l'inclusion sociale des voyageurs se fait le mieux, ce sont les régions où les élus dans leur grande majorité se sont mobilisés quelque soit leur engagement politique.
- 5 -** Le sujet des gens du voyage ne peut être traité « seul ». Il est nécessairement relié aux autres politiques publiques nationales lancé récemment par le Gouvernement comme « le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » et le « plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2012-2014) ».
- 6 -** Avec la situation nouvelle créée par la décision du Conseil constitutionnel, la France se trouve dans une opportunité majeure vis à vis des gens du voyage qui doit lui permettre de passer d'une législation historiquement "exclusive" ("on se protège des voyageurs") à une vraie législation "inclusive" pour en faire de vrais citoyens français.

Annexe 1 :



Le Premier Ministre

Paris, le 27 FEV. 2013

- 4 2 3 / 1 3 / 98

Monsieur le Préfet,

La France est l'un des rares pays à avoir défini une politique publique pour l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage. Différents travaux récents mettent toutefois en avant un bilan contrasté de l'application de la loi du 5 juillet 2000, qui visait à établir un équilibre entre les droits et les devoirs réciproques des gens du voyage et des collectivités territoriales qui ont pour responsabilité de les accueillir.

Le rapport de la Cour des comptes sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage paru en octobre 2012, après plusieurs autres rapports parlementaires, met en exergue un constat partagé, que les acteurs de terrain connaissent bien : la réalisation des objectifs de création et d'aménagement d'aires permanentes d'accueil accuse un retard certain, notamment du fait de coûts élevés, d'une disponibilité foncière limitée, des contraintes naturelles et de la durée des procédures d'urbanisme. De plus, les aires d'accueil ne répondent plus nécessairement aux besoins évolutifs de la population des gens du voyage, alors que la persistance d'une tradition d'itinérance s'accompagne désormais d'une tendance à la semi-sédentarisation. Enfin, deux problématiques nouvelles ont émergé : celle des « grands passages » et celle de l'aménagement de terrains familiaux.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, dans une décision en date du 5 octobre 2012, a partiellement censuré 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. Il a ainsi déclaré inconstitutionnelles, comme contraires au principe d'égalité, les dispositions instaurant un carnet de circulation. Il a également abrogé, comme portant une atteinte excessive à la liberté d'aller et venir, la peine d'un an d'emprisonnement encourue par les personnes démunies d'un tel titre. Enfin, il a abrogé les dispositions imposant aux personnes sans domicile ni résidence fixe un délai de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrites sur les listes électorales.

Monsieur Hubert DERACHE
Préfet

Dans ce contexte, j'ai souhaité vous confier la mission d'assister le Gouvernement dans la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage. Je vous demande de me présenter vos premières conclusions d'ici à la fin du mois d'avril, dans la perspective notamment de :

- la suppression du livret de circulation. La problématique du maintien ou non du rattachement à une commune et du seuil de 3 % de la population devra également faire l'objet de propositions, au regard notamment de la possibilité de passer à un système de domiciliation de droit commun ;
- la recherche de solutions visant à assurer la réalisation effective des aires d'accueil et à harmoniser les modalités de leur gestion ;
- la définition des principes directeurs d'une politique d'accès aux droits sociaux, à la santé et à la scolarité.

Je souhaite également que vous me présentiez des propositions visant à améliorer les modalités de coordination interministérielle et à faire évoluer le rôle et le positionnement de la commission nationale consultative des gens du voyage.

Vous aurez le souci de préserver divers équilibres dont je n'ignore pas la complexité : équilibre entre la nécessaire abrogation des mesures discriminatoires et la nécessité de conduire des politiques spécifiques en faveur d'une population particulière, équilibre entre la reconnaissance des droits et le rappel des devoirs.

Il apparaît nécessaire, en lien étroit avec chacun des ministres concernés, de fixer un cadre à l'intervention des ministères et de clarifier les responsabilités de chacun, en vue de construire une véritable stratégie interministérielle.

A ce titre, vous êtes chargé de coordonner les travaux émanant des ministères de l'intérieur, des affaires sociales, du logement, de l'éducation nationale et de l'emploi. Pour faciliter l'élaboration de ces travaux interministériels, vous travaillerez en étroite coordination avec le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement. Je vous demande également d'être attentif à l'expertise des parlementaires mobilisés sur ces questions, ainsi qu'aux attentes exprimées à la fois par les associations représentatives des gens du voyage et par les associations d'élus. La prise en compte des expériences étrangères pourra être un élément utile.

Je vous prie de croire, Monsieur le Préfet, à l'assurance de ma considération distinguée.



Jean-Marc AYRAULT

Annexe 2

Liste des personnes rencontrées

Premier ministre

- Mathieu ANGOTTI : conseiller technique lutte contre la pauvreté l'exclusion sociale et l'intégration ;
- François HAMET : conseiller technique affaires intérieures ;

Ministère des affaires sociales et de la santé (cabinet)

- Agnès EL-MAJERI : conseillère sociale ;

Ministère de l'égalité des territoires et du logement (cabinet)

- Géraldine CHALENCON : conseillère logement, hébergement ;
- Valérie LASEK : conseillère pour l'aménagement, l'urbanisme et la construction ;
- Constance DEVILLERS : chargée de mission ;

27

Ministère de l'intérieur (cabinet)

- Anne-Gaëlle BAUDOIN-CLERC : conseillère administration territoriale ;
- Hélène CAZAUX-CHARLES : conseillère juridique ;
- Magali ALEXANDRE : conseillère parlementaire ;

- Emeline OZER : stagiaire au cabinet

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (cabinet)

- Sandra DESMETTRE : conseillère technique chargée du déploiement des emplois d'avenir ;

Ministère de la culture et de la communication (cabinet)

- Christopher MILES : directeur-adjoint du cabinet ;

Ministère déléguée à la réussite éducative (cabinet)

- Beligh NABLI : chargé de mission ;

Ministère délégué aux personnes handicapées et à la lutte contre l'exclusion (cabinet)

- Christine LACONDE : directrice-adjointe du cabinet ;

Ministère délégué aux anciens combattants (cabinet)

- Luis VASSY : directeur du cabinet ;

Parlement européen

- Catherine GREZE : députée européenne ;

- Fanny THIBERT : attachée parlementaire ;

en présence de Géraldine CHALENCON et de Constance DEVILLERS

Ministère des affaires sociales et de la santé (services)

- Brigitte BERNEX : sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté ;

- Marie-France CURY : cheffe de bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire ;

28

Ministère de l'égalité des territoires et du logement et ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (services)

- Claire LEPLAT : adjointe au sous-directeur des politiques de l'habitat (DHUP/PH) ;

- Emmanuelle LE FEVRE : adjointe au chef de bureau des politiques sociales du logement ;

- Catherine DAVID : chargée d'études « gens du voyage » et logement des immigrés ;

- Florent DEHU : chargé de mission au bureau de l'application du droit des sols (DGALN/DHUP/QVS) ;

- Catherine PASTRE : chargée d'études (DGALN/DHUP/QVS) ;

Ministère de l'intérieur (services)

- Laurent TOUVET : directeur des libertés publiques et des affaires juridiques ;

- Bruno DELSOL : directeur-adjoint à la direction générale (cabinet) des collectivités locales ;

- Stanislas BOURRON : sous-directeur des compétences et des institutions locales à la DGCL ;

- Corinne MINOT : directrice de cabinet du DLPAJ ;

- Michel CATTIN : DLPAJ ;

- Karim BRAHITI : DLPAJ ;

- Christophe SOLANA : DGCL ;

- Christophe VIVIE de REGIE : DGCL ;

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (services)

- Isabelle EYNAUD-CHEVALIER : chef du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- Hélène MONASSE : DGEFP ;

Ministère de la culture et de la communication (services)

- Jean-Hughes PIETTRE : chargé de mission cohésion sociale, exclusion/éducation populaire gens du voyage, monde du travail (SG/SCPCI) ;
- Ariane SALMET : chef du département de l'éducation et du développement artistiques et culturels ;

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

- Alain REGNIER : préfet, délégué interministériel ainsi que toute son équipe ;

Association des maires de France (AMF)

- Une partie du bureau avec Rollon MOUCHEL-BLAISOT, directeur général et quelques collaborateurs

29

Commission nationale consultative des gens du voyage

- Pierre HERISSON : sénateur de Haute-Savoie, président de la commission ;

Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)

- Catherine BARBAROUX : présidente ;
- Lucie LOUVET : chargée de développement ;

Réseau « idéal connaissances » - gens du voyage

- Isabelle MERAND-GAUTIER : présidente du réseau idéal connaissances, gens du voyage, conseillère municipale de Saint-Sébastien-sur-Loire, conseillère communautaire de Nantes-métropole et vice-présidente du syndicat mixte sur l'agglomération nantaise ;
- Dominique BARREAU : chargé de mission à la communauté d'agglomération du Libournais ;
- François GODLEWSKI : membre retraité (rencontré deux fois) ;
- Azim QASSEMYAR : communauté d'agglomération Orléans-Val de Loire ;
- Marc GRAEDEL : communauté d'agglomération Grand Troyes ;
- Florence PRIVAT : DGCS ;

- Eric MALVERGNE : fédération nationale des PACT ;
- Himane DEZA : ADOMA ;
- Laurène POTTIER : Ideal connaissances ;
- Lucile MUGNIE : Ideal connaissances ;

Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FSASAT)

- Laurent EL GHOZI : président ;
- Stéphane LEVEQUE : directeur général ;

Association nationale des gens du voyage catholique (ANGVC)

Vus deux fois

- Christophe SAUVE : président ;
- Marc BEZIAT : délégué général ;

Association nationale et internationale tsigane (ASNIT)

- Désiré VERMEERSCH : président ;
- Jacques DUPUY : directeur ;

Association « vie et lumière »

- Mario HOLDENBAUM : secrétaire général ;

Union française des associations tsiganes (Roms, Gitans, manouches, Sintis, Yéniches) (UFAT)

- Eugène DAUMAS : président ;

Association « France-Liberté-Voyage »

- Fernand DELAGE : président ;

Association familiale des gens du voyage d'Ile de France

- Emile SCHEITZ : président ; Union défense active foraine (UDAF)
- Jean-Claude PEILLEX : administrateur ;
- Eric CICERON : administrateur ;
- Olivier le MAILLOUX : avocat conseil de l'UDAF ;

Département d'Ille et Vilaine

- Michel CADOT : préfet de la région Bretagne, préfet d'Ille et Vilaine ;
- François LOBIT : sous-préfet de Saint-Malo en charge du dossier départemental pour le compte de la préfecture ;
- Mr PRAUD : vice-président du conseil général d'Ille et Villaine et président d'AGV35 ;
- Mr RESTOIN : directeur d'AGV35 ;
- Me PODEVIN : sous-préfecture de Saint-Malo.

Département de l'Indre

- Jérôme GUTTON : préfet de l'Indre ;
- Nathalie COSTENOBLE : sous-préfète d'Issoudun ;
- Christian MERCURI : procureur de la République TGI ;
- Florence GHILBERT-BEZARD : directrice des services du cabinet ;
- Colonel de FEYDEAU : commandant de la gendarmerie ;
- Lieutenant GUERTIN : gendarmerie ;
- Commandant Patrick PILOT : DDSP par intérim ;
- Capitaine GARNIER : DDSP ;
- Major CARDINET : DDSP ;
- Marc GIRODO : directeur des territoires ;
- Jean-Marc MAJERES : directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations ;
- Jacques DELIANCOURT : chef du service habitat à la DDT ;
- Martine BELLEMERE-BASTE : directrice par intérim de la DIRECCTE ;
- Jean-Claude CUVILLIER : secrétaire général de la sous-préfecture de la Châtre ;
- Elisabeth HEREAU : sous-préfecture du Blanc ;
- Francine MALLET : cabinet du préfet ;
- Sébastien CONSTANT : inspecteur de l'éducation nationale ;
- Pascale RUDEAUX : Unité territoriale directe ;
- Rémy PARKER : délégation territoriale de l'ARS ;
- Roger MIOCHE : chef de l'UT du cher et de l'Indre de la DREAL ;

Département du Morbihan

- Jean-François SAVY : préfet du Morbihan ;
- David MYARD : directeur de cabinet ;
- Barbara BESSIER : chargée de mission « gens du voyage » ;

Département du Haut-Rhin

- Vincent BOUVIER : préfet du Haut-Rhin ;
- Jean ROTNER : maire de Mulhouse ;
- Jean-Marie BOCKEL : président de Mulhouse Alsace Agglomération (MAA) ;
- Gilbert MEYER : maire de Colmar ;
- Julien LE GOFF : directeur de cabinet du préfet ;
- Robin KOENIG : DGC CA colmarienne ;
- Chantal MEYER : DGA CG du Haut-Rhin ;
- Me PELLETRAT-DEBORDE : directrice de cabinet de MAA ;
- Dominique BOITEAU : représentant local ASNIT et AGV ;

Département de l'Yonne

- Raymond LE DEUN : préfet de l'Yonne ;
- André FOURCADE : maire de Tonnerre ;
- Robert BIDEAU : conseiller général du canton d'Auxerre-Nord, maire de Monéteau et vice-président du CG chargé des solidarités ;
- Yves COGNERAS : directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations ;
- Jean-Luc SAGNARD : DDT adjoint ;
- Bernard le NAOUR : DGA conseil général de l'Yonne ;
- Isabelle DUMONT : sous-directrice en charge de la prévention des exclusions ;
- Françoise GOUVILLE : directrice de la prévention et du développement social au conseil général de l'Yonne ;
- Martial DRIGNON : DGS de la CA de l'Auxerrois ;
- Didier GODEFROY : directeur du service « politique de la ville » à la CA de l'Auxerrois ;
- Christine RUBECHINI : responsable pôle gens du voyage à la CA de l'Auxerrois ;
- Sylvie DELVIGNE : chef du service citoyenneté et des usagers de la route (préfecture)
- Sébastien CASTAN : adjoint ;
- Me LEFIEVRE : chargée de mission DSDEN 89 ;
- Didier JAGOT-LACHAUME : adjoint au chef de service chargé de la prévention de la délinquance, de la sécurité publique et routière.

Annexe 3 :

la question des GDV

dans les autres pays de l'UE

Etant donné la diversité de la population concernée et l'absence de données objectivées à l'échelle de la France, une évaluation précise des GDV au niveau européen est extrêmement difficile.

Pour tenter d'analyser la situation, peu de sources institutionnelles existent : un rapport de mission sur **la situation des gens du voyage en Europe**, réalisé en 1992 par le préfet Arsène DELAMON notamment, et plus récemment, une **étude de législation comparée** établie par le Sénat en avril 2005 sur le stationnement des gens du voyage. Il n'existe pas de document transversal sur la question et les informations sont très parcellaires.

Il semble intéressant d'analyser les réponses des différents Etats en 1992 (I) puis en 2005 (II).

Cinq Etats membres seraient les plus concernés par les déplacements de GDV : **la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique et le Royaume-Uni.**

I. Les réponses des Etats de l'UE en 1992 selon le rapport de mission du préfet DELAMON

Ce rapport présente un panorama de la situation des GDV dans les Etats de l'Europe des Douze, en soulignant leur hétérogénéité.

Pour s'en tenir au seul problème du stationnement qui ne constitue que l'un des aspects des questions abordées par le rapport, on relève qu'en 1992 en Allemagne, la grande majorité des GDV étaient **sédentaires**. Ils étaient souvent **localisés sur des terrains de stationnement aux environs des grandes villes, dans des agglomérations séparées composées d'habitations provisoires ou, dans quelques grandes villes, dans des immeubles modernes.**

En Belgique, l'Etat a progressivement unifié les pratiques dans un domaine considéré comme étant d'intérêt local. **Quatre catégories de terrains de stationnement pouvaient être distinguées** dans l'étude réalisée en 1992 :

- les terrains privés qui étaient loués ou acquis par les GDV ;
- les terrains tolérés qui étaient disséminés sur le territoire, sans équipements particuliers, et utilisés en principe pour des séjours de courte durée afin de résoudre les problèmes que pose l'importante concentration de caravanes en des lieux ne pouvant les accueillir ;
- les terrains désignés mais non aménagés qui constituaient des affectations temporaires destinées à pallier les insuffisances en terrains équipés ;

- les terrains désignés par les communes et aménagés, eux-mêmes divisés entre des terrains de séjour généralement destinés à des voyageurs séjournant habituellement dans les communes et qui y étaient rattachés et des terrains de passage, peu nombreux, utilisés quasi-exclusivement pour le transit.

On notera que **la réglementation du stationnement des caravanes GDV constituait une compétence du conseil communal**. En l'absence de réglementation, il incombait en 1992 au bourgmestre de prendre, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire de police, toute mesure individuelle afin d'assurer la tranquillité et la sûreté dans les rues. En outre, par extension des dispositions du code de la route qui interdisaient le stationnement de véhicules ou remorques pendant plus de 24 heures, le stationnement des caravanes sur le domaine public n'était pas admis au-delà de cette durée.

Aux Pays-Bas, l'accueil des GDV a été **décentralisé à partir de 1973** : la charge de l'accueil a été transférée aux provinces et communes qui ont la responsabilité de l'aménagement et de la gestion d'un ou plusieurs petits centres, d'une capacité limitée à quinze emplacements, situés à une distance déterminée de l'agglomération. La province a été chargée d'assurer la coordination de ces aménagements.

En Espagne, la grande majorité des GDV est **sédentarisée** depuis la fin du XVIII^e siècle. Les problèmes rencontrés portent donc essentiellement sur le **logement**.

Il en est de même au Portugal, la majorité des Tziganes limitant leurs déplacements à l'époque des foires du printemps à l'été.

De même au Danemark, la population nomade est désormais **sédentarisée**, la politique menée par les pouvoirs publics ayant tendu à **la suppression des aires d'accueil et au relogement en habitation**.

En Grèce, la sédentarisation a concerné le plus grand nombre des Tziganes. Néanmoins, un nombre important qui restent semi-sédentaires ou itinérants vivent dans des baraques pour les premiers et sous des tentes pour les seconds.

En Irlande, plus de 50 % des voyageurs sont **sédentarisés et ont une résidence permanente**.

En Italie, les familles nomades partagent leur année en deux parties : **l'une consacrée au voyage, l'autre à une halte prolongée dans un lieu donné**. Les problèmes de stationnement -tels qu'en rendait compte le rapport en 1992- demeuraient une **compétence décentralisée**, l'Etat se bornant à donner des orientations aux autorités locales, notamment aux maires.

Le code de la route donnait, par ailleurs, délégation aux maires pour réserver sur le domaine public des espaces spéciaux pour la halte de véhicules déterminés quand cela est nécessaire pour des motifs d'intérêt public. En outre, la loi **donnait délégation aux maires pour établir la liste des terrains communaux disponibles** pour l'installation des cirques, des activités de spectacle ambulant et des parcs d'attraction.

Les lois régionales prises, depuis 1984, sans contraindre les communes à créer des terrains de stationnement, ont cherché à **établir des critères d'aménagement d'aires publiques et des participations financières de la région**.

Au Royaume-Uni, 50 % des voyageurs et tziganes sont sédentaires, ce pourcentage pouvant néanmoins fortement varier en fonction des groupes considérés (romanichels, voyageurs écossais ou irlandais, kalé du Pays de Galles, groupes divers).

La loi du 28 juillet 1968 **a fait obligation aux 28 conseils de comtés, aux 32 arrondissements de Londres et aux 36 districts de région d'aménager des aires de stationnement pour les nomades vivant dans les communes**. L'obligation portait sur la création de terrains de quinze caravanes au plus.

Une loi de 1980 sur l'aménagement du territoire a cherché à clarifier et préciser le dispositif, en supprimant notamment les exemptions prévues en 1968 pour les zones urbaines. Néanmoins, la très grande majorité des terrains permanents ayant un usage résidentiel, ils étaient, selon l'étude de 1992, **souvent délaissés par les GDV au profit de terrains privés de transit sommairement équipés**. En outre, certaines caractéristiques des déplacements méritent d'être soulignées : les trois quarts des Tziganes anglais s'efforcent de rester près des zones urbaines pendant toute l'année ou les trois quarts de celle-ci, ne voyageant que pendant les mois d'été ; 15 % restent pendant toute l'année dans des zones urbaines limitrophes, 10 % sont des grands itinérants qui exercent pour la plupart des emplois procurant des hauts revenus.

II. Rapport du Sénat de 2005

Cette étude oppose le cas de l'Irlande aux autres pays de l'Europe étudiés.

En effet, l'Irlande oblige les collectivités territoriales à organiser le stationnement des GDV : la loi de 1998 sur l'hébergement GDV oblige les conseils élus des autorités locales responsables du logement à adopter un programme quinquennal et à tenir compte des besoins particuliers des gens du voyage lors de l'établissement des documents d'urbanisme. En cas de carence, le programme quinquennal d'hébergement des GDV est adopté par l'administrateur de la collectivité.

Cette loi précise que toutes les dépenses que son application entraîne doivent être prises en charge par le budget de l'État.

Les autres pays auxquels s'intéressent l'étude s'en remettent au volontariat des autorités locales, qui est encouragé selon des modalités très diverses.

En Angleterre, bien que la loi qui a servi de modèle à la première loi Besson ait été abrogée, les autorités locales sont encouragées à accueillir les GDV.

Depuis 1994, les autorités locales sont incitées, conformément à la circulaire de 1994 du ministère de l'environnement intitulée « Aires de stationnement des gens du voyage et aménagement de l'espace », à prendre en compte les besoins des GDV quand elles élaborent leurs documents d'urbanisme. Elles peuvent bénéficier de subventions, un fonds spécifique ayant été créé en 2001, d'abord pour faciliter la réhabilitation des aires existantes, puis pour financer la création de nouveaux terrains destinés aux GDV. Compte tenu du nombre insuffisant d'emplacements aménagés, le stationnement sur des emplacements non autorisés est toléré, et cette politique de tolérance est expliquée dans un guide de bonne pratique publié conjointement par les ministères de l'environnement et de l'intérieur.

En Belgique et, dans une moindre mesure en Italie, les communes qui créent des aires d'accueil des GDV reçoivent des subventions.

En Belgique, la politique d'accueil des GDV relève de la compétence des communautés. Depuis 1983, la communauté flamande accorde des subventions aux communes pour l'aménagement, la rénovation ou l'extension des terrains destinés aux gens du voyage, la part des dépenses susceptibles d'être prises en charge par la communauté ayant été portée de 60 à 90 % en 1994.

En Wallonie, les communes qui se portent volontaires pour aménager des terrains destinés à l'accueil des GDV peuvent recevoir des subventions à hauteur de 60 % de la part de la région, puisque la communauté française a transféré sa compétence à cette dernière.

A noter : en juillet 2012, le Conseil de l'Europe a dénoncé le manque de terrains d'accueil pour les GDV sur le territoire belge : de fait, aucune politique globale volontariste n'existe en Belgique, ni au niveau fédéral ni au niveau des régions, pour inciter les communes. Le gouvernement belge a affirmé que les pouvoirs publics mènent une politique active pour encourager les communes à aménager des terrains, en soulignant que leur pouvoir d'action est limité, et dépend du bon-vouloir des communes.

En Italie, plus de la moitié des régions ont, depuis le milieu des années 80, adopté des lois générales sur la protection des minorités tsiganes et roms. Ces lois, qui traitent notamment de l'hébergement des GDV, prévoient des subventions au bénéfice des communes qui aménagent des aires d'accueil des gens du voyage ou qui construisent des résidences destinées aux nomades qui souhaitent se sédentariser. Comme les lois régionales ne déterminent pas la proportion dans laquelle les travaux peuvent être subventionnés, le montant des aides dépend des crédits régionaux adoptés chaque année en faveur des GDV.

En Suisse, seuls quelques cantons ont prévu le stationnement des GDV, mais l'hostilité de la population empêche la création d'aires d'accueil. L'urbanisme constitue une compétence cantonale, et la plupart des cantons ont délégué cette compétence aux communes. Seuls, trois cantons ont intégré les besoins des GDV dans leur loi d'urbanisme, tout en confiant aux communes le soin d'aménager des aires d'accueil.

Toutefois, la plupart des tentatives de modification des documents d'urbanisme en vue de créer ces aires se sont heurtées à l'hostilité de la population, de sorte que les terrains occupés par les GDV ne correspondent généralement pas aux documents d'urbanisme et sont seulement tolérés.

L'organisation de l'accueil des GDV pourrait évoluer à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral rendu le 28 mars 2003 et qui qualifie les GDV de « partie de la population », dont les besoins de stationnement doivent être pris en compte dans les documents d'urbanisme.

En Allemagne et en Espagne, la plupart des gens du voyage sont sédentaires : dans ces deux pays, les aires d'accueil sont rares et les gens du voyage sont donc conduits à stationner sur des sites non aménagés.

Quelques données plus récentes (2010)

La Suisse : elle abrite une communauté de 30 000 GDV dont 2 500 sont toujours nomades, et compte une soixantaine de terrains.

L'Allemagne : environ 70 000 GDV, en majorité sédentarisés, sont présents. Moins d'une centaine de villes possèdent un site de transit.

L'Espagne : de 600 000 à 650 000 GDV y ont été dénombrés. Parmi eux, les quelques nomades ne sont aucunement pris en charge par le gouvernement.

L'Italie : elle compte entre 80 000 et 120 000 GDV. Quelques terrains ont été installés en périphérie des grandes villes ; ces terrains sont peu nombreux et mal aménagés.

L'Irlande : elle compte 25 000 GDV. Une loi de 1998 contraint les collectivités à construire des sites d'accueil. Plus de 500 existent aujourd'hui.

Le cas britannique : au Royaume-Uni, les 90 000 à 120 000 GDV sont pour la plupart établis en Angleterre. En 2004, 320 aires publiques et 650 terrains permanents privés leur étaient destinés. Une loi de 1968 imposait aux villes d'aménager des terrains pour eux, mais elle a été abrogée en 1994, supprimant du coup cette obligation.

La France : *la communauté des gens du voyage est estimée à 300 000 personnes. Les communes de plus de 5 000 habitants ont l'obligation (loi Besson) d'établir des aires de stationnement aménagées.*

Annexe 4 : Gens du voyage

Suppression du rattachement à une commune et généralisation de la domiciliation auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale

| | Rattachement à une commune | Domiciliation auprès d'un CCAS ou d'une association agréée | Conséquences d'une suppression du rattachement à une commune et de la généralisation de la domiciliation auprès d'un CCAS ou d'un CIAS | Conséquences sur les textes législatifs et réglementaires en vigueur |
|----------------------|--|--|---|---|
| Fondement juridique | Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, articles 7 et suivants. 7 | Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, article 51 (art. L. 264-1 et s. art. D. 264-1 et s. du code de l'action sociale et des familles). | <ul style="list-style-type: none"> Article L. 264-1 du CASF (sans changement) Avant le premier alinéa de l'article L. 264-2 du CASF, est inséré un alinéa ainsi rédigé : « L'élection de domicile des personnes sans domicile stable mentionnée à l'article L. 264-1 produit les mêmes effets attachés au domicile que ceux prévus par l'article 102 du code civil. » Articles L. 264-3 à L. 264-10 du CASF (sans changement) L'article 102 du code civil est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé : « L'élection de domicile des personnes sans domicile stable mentionnée à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles produit les mêmes effets attachés au domicile que ceux prévus au premier alinéa du présent article. » | 1. Abrogations : <ul style="list-style-type: none"> 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 ; Article 79 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ; Décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre Ier et de certaines dispositions du titre II 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 ; Arrêté du 21 août 1970 relatif aux modalités d'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ; Arrêté du 22 mars 1994 relatif à la mise en oeuvre par la gendarmerie nationale d'un traitement automatisé d'informations nominatives concernant le suivi des titres de circulation délivrés aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ; Arrêté du 18 janvier 2001 modifiant l'arrêté du 21 août 1970 fixant les modalités d'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ; Article R. 53-8-22 du code de procédure pénale (abrogation ?) ; Article L. 552-5 du code de la sécurité sociale (abrogation ?) ; Article R. 111-4 du code du service national (abrogation ?) ; Article 3 du décret n°84-45 du 18 janvier 1984 modifiant et complétant le décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre Ier et de certaines dispositions du titre II 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 |
| Personnes concernées | Gens du voyage. | Personnes sans domicile stable. NB : - Personnes sans domicile fixe : personnes qui résident dans la rue ou dans des foyers d'accueil. - Personnes sans domicile stable : personnes en habitat mobile ou précaire. Les gens du voyage sont sans domicile stable mais pas sans domicile fixe. Les personnes sans domicile stable ont été créés par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, qui n'a pas prévu de droits nouveaux en faveur des personnes sans domicile fixe. | | |
| Organe compétent | Préfet / sous préfet après avis du maire. | Centre communal ou intercommunal d'action sociale ou organisme agréé pour 3 ans par le préfet du département (art. L. 264-6 et D. 264-11 CASF). Pour correspondre parfaitement aux besoins des gens du voyage, la domiciliation auprès d'une association devrait être effectuée auprès d'une structure représentative des gens du voyage. Or, l'on ne peut que constater, par exemple au travers de la mise en place annuelle des grands passages, le faible nombre d'associations crédibles à cet égard – associations qui sont en outre largement réparties selon une obédience religieuse (majoritairement protestantes et minoritairement catholiques). Se poserait en outre la question de la capacité de ces associations à assurer le suivi administratif des gens du voyage | <ul style="list-style-type: none"> Disposition transitoire : « Art. ... - Les personnes rattachées à une commune en application 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 sont domiciliées auprès du centre communal d'action sociale de cette commune ou du centre intercommunal d'action sociale dont dépend cette commune à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. » | |
| Formalité | 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 (art. 7 et 8 L. 1969). | Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ainsi que les organismes agréés remettent aux intéressés une attestation d'élection de domicile mentionnant la date d'expiration de celle-ci (art. L. 264-2 CASF). Cette attestation précise notamment le nom et l'adresse de l'organisme, la date de l'élection de domicile, sa durée de validité et, le cas échéant, l'énumération des prestations sociales pour lesquelles cette attestation peut être utilisée (art. D. 264-1 CASF). | | |

| | | | | |
|----|---|---|---|--|
| 40 | Nature | Obligatoire. | Facultative. | <p>ni résidence fixe ;</p> <ul style="list-style-type: none"> Article 5 du décret n°85-684 du 8 juillet 1985 modifiant le décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre 1er et de certaines dispositions du titre II 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. <p>2. Coordinations, adaptations ou modifications :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modification de l'article L. 264-2 du CASF ; - Modification de l'article 102 du code civil ; - Articles L. 123-29, R. 123-32 et R. 123-35 du code de commerce ; - Article L. 131-3 du code de l'éducation (abrogation ?) ; - Article L. 15-1 du code électoral ; - Articles 613 nonies, 613 decies et 1647 D du code général des impôts ; - Article 371 du code général des impôts, annexe 2 ; - Article 111 novodecies du code général des impôts, annexe 3 ; - Article R. 321-1 du code pénal ; - Article 4 du décret n° 2009-194 du 18 février 2009 relatif à l'exercice des activités commerciales et artisanales ambulantes ; - Arrêté du 19 décembre 2007 pris en l'application des articles R. 5 et R. 60 du code électoral. |
| | Durée | Au moins 2 ans (art. 9 L. 1969). | 1 an, renouvelable de droit dans les mêmes formes que la demande de domiciliation initiale (art. L. 264-2 et D. 264-2 CASF). | |
| | Conditions | <p>1°) Libre choix</p> <p>Pas de condition formelle : l'intéressé précise le motif du choix de la commune (art. 14 décret n° 70-708 du 31 juillet 1970) ; il dispose du libre choix de la commune à laquelle il désire être rattaché en justifiant, en particulier, de l'existence d'attaches familiales.</p> <p>2°) Seule restriction : le seuil de 3%</p> <p>Le rattachement est prononcé 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, afin d'éviter toute manœuvre électorale.</p> <p>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</p> | <p>1°) Conditions</p> <p>Avoir un lien avec la commune :</p> <ul style="list-style-type: none"> - être installé sur son territoire. - ou : y exercer une activité professionnelle, y bénéficier d'actions d'insertion ou exercer l'autorité parentale sur un enfant qui y est scolarisé (art. R. 264-4 CASF). <p>2°) Obligations de la personne</p> <p>Toute demande d'élection de domicile ou de renouvellement doit être suivie d'un entretien avec l'intéressé (art. D. 264-2 CASF).</p> <p>3°) Abrogation de la mesure</p> <p>L'organisme qui assure la domiciliation y met fin lorsque l'intéressé ne s'est pas présenté pendant plus de trois mois consécutifs, sauf si cette absence est justifiée par des raisons professionnelles ou de santé (art. D. 264-3 CASF).</p> <p>La formalité de domiciliation ne prévoit pas le respect de la règle des 3 %.</p> | |
| | Objectif | Assurer un lien entre les GDV et l'administration. | Permettre l'accès aux droits sociaux. | |
| | Délivrance d'un titre national d'identité | Oui : CNI ou passeport. | Oui : CNI ou passeport. | |
| | Accès aux droits sociaux, et notamment l'aide aux travailleurs sans emploi | Produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail en ce qui concerne l'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi. | Permet l'accès à l'ensemble des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception de l'aide médicale de l'État (art. L. 264-1 CASF). | |
| | Droits issus du mariage | 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. | Pas pris en compte. | |
| | Droits électoraux | Produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail en ce qui concerne l'inscription sur la liste électorale. | Permet l'inscription sur les listes électorales dans les conditions de droit commun : article L. 15-1 du code électoral (inscription sur les listes électorales de la commune où est situé l'organisme de domiciliation à l'issue d'un délai de six mois). | |
| | Droits fiscaux | Produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail en ce qui concerne l'accomplissement des obligations fiscales | Pas pris en compte. | |

| | | | | |
|--|---|---|--|--|
| Obligations liées au service national | Produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail en ce qui concerne l'obligation du service national (recensement, journée d'appel de préparation à la défense, service civique). | Pas prises en compte. | | |
| Utilisation de l'adresse de rattachement ou domiciliation comme une « adresse de correspondance » | Non. Les gens du voyage doivent prendre les mesures nécessaires pour faire réexpédier les plis à l'adresse de leur choix. A défaut de pouvoir retirer leur courrier dans leur commune de rattachement ou déclarer une adresse temporaire en cas d'absence prolongée, ils disposent du service de la poste restante au bureau de poste de leur choix. | Oui : l'organisme est tenu de recevoir la correspondance destinée aux personnes domiciliées et de la mettre à leur disposition (art. D. 264-6 CASF). | | |
| Modalité de changement | Demande présentée au préfet de la future commune de rattachement, accompagnée des pièces justificatives attestant l'existence d'attaches avec une autre commune du choix du demandeur. | Demande présentée au nouvel organisme, sous condition de lien avec la commune ou le groupement de communes (personne installée sur le territoire de la commune ou y exerçant une activité professionnelle ou y bénéficiant d'actions d'insertion ou y ayant un enfant scolarisé. La demande est suivie d'un entretien avec l'intéressé). Visite de l'intéressé à l'organisme au moins une fois par trimestre à peine de radiation de la domiciliation. | | |

Le choix de la domiciliation nécessiterait une évolution importante du dispositif, notamment en ce qui concerne l'étendue des droits et obligations liées à la domiciliation pour prendre en compte les différentes formalités que les gens du voyage peuvent accomplir via le rattachement (célébration du mariage, inscription sur la liste électorale, accomplissement des obligations fiscales, accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi, obligations du service national) à peine de les priver d'un certain nombre de réponses adaptées à leurs besoins.

Le suivi organisé dans le cadre de la domiciliation (entretien initial lors de la demande de domiciliation, entretiens trimestriels et entretien lors de la demande annuelle de renouvellement) risque aussi d'être considéré comme une contrainte supplémentaire.

ANNEXE 5

Texte

Lois

| | |
|---|---|
| Code de Commerce | Article L123-29 - version 1.0 (2008) - Vigueur |
| Code de l'éducation | Article L131-3 - version 1.0 (2000) - Vigueur |
| Code de l'environnement | |
| Code électoral | Article L15-1 - version (2007) - Vigueur |
| Code Général des Impôts | Article 302 octies - Vigueur |
| | Article 613 nonies - version 2.0 (2008) - Vigueur |
| | Article 613 decies - version 2.0 (2008) - Vigueur |
| | Article 1647 D - version 9.0 (2012) - Vigueur |
| annexe 2 | Article 371 - version 2.0 (1987) - Vigueur |
| annexe 3 | Article 111 novodecies - version 1.0 (1986) - Vigueur |
| | Article 111 quaterdecies à octodecies - Vigueur |
| annexe 4 | Article 50 quindecies - version 4.0 (2002) - Vigueur |
| Code pénal | |
| Code de procédure pénale | |
| Code du service national | |
| Code de la Sécurité sociale | Article L552-5 - version 1.0 (1985) - Vigueur |
| Livre des Procédures Fiscales | Article L212 - version 2.0 (1993) - Vigueur |
| Loi n°69-3 du 3 janvier 1969 | Texte intégral |
| Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale | Article 79 - version 2.0 (2007) - Vigueur |
| Décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité | |
| Décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 | |
| Décret n°75-975 du 23 octobre 1975 pris pour l'appli° de la loi n°75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe pro | |
| Décret n°84-45 du 18 janvier 1984 modifiant le décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 | |
| Décret n°85-684 du 8 juillet 1985 modifiant le décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 | |
| Décret n°93-1273 du 30 novembre 1993 modifiant le décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 | |
| Décret n°97-1332 du 31 décembre 1997 pris pour l'appli° de l'art. 9 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 | |
| Décret n°2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passports | |
| Décret n° 2012-20 du 6 janvier 2012 relatif au passeport diplo* et à l'authentif° de son titulaire | |
| Arrêté du 9 février 2009 relatif aux modalités d'immatricul° des véhicules | |
| Arrêté du 14 janvier 2009 relatif à la partie Arrêtés du code de commerce | |
| Arrêté du 19 décembre 2007 pris en application des art. R. 5 et R. 60 du code électoral | |
| Arrêté du 22 mars 1994 relatif à la mise en oeuvre par la gendarmerie nationale d'un traitement automatisé d'informations nominatives concernant le suivi des titres de circulation | |
| Arrêté du 30 août 1983 relatif à l'organisat° et à la tenue du répertoire des métiers | |
| Arrêté du 21 août 1970 | |
| Arrêté du 8 août 1966 portant appli° de l'art. 15 du décret 66-104 du 18 février 1966 | |

| Règlements | Arrêtés | Mot-clé |
|--|--|---|
| Article R123-32 - version 1.0 (2007) - Vigueur Article R123-35 - version 1.0 (2007) - Vigueur Article R123-208-2 - version 3.0 (2011) - Vigueur | Article A123-38 - version 1.0 (2009) - Vigueur Article A123-38 - version 1.0 (2009) - Vigueur | Loi n°69-3 Loi n°69-3 Commune de rattachement Commune de rattachement Commune de rattachement |
| Article R413-20 - version 2.0 (2009) - Vigueur | | Loi n°69-3 Commune de rattachement Commune de rattachement |
| | | récépissé de consignation Loi n°69-3 Loi n°69-3 Commune de rattachement Décret n°70-708 Loi n°69-3 récépissé de consignation récépissé de consignation |
| Article R321-1 - version 2.0 (2009) - Vigueur | | Loi n°69-3 |
| Article R53-8-7 - version 2.0 (2011) - Vigueur Article R53-8-22 - version 1.0 (2005) - Vigueur | | Commune de rattachement Commune de rattachement |
| Article R60 - version 3.0 (1998) - Vigueur Article R111-4 - version 2.0 (2011) - Vigueur Article R111-15 - version 2.0 (2002) - Vigueur | | Commune de rattachement Loi n°69-3 Commune de rattachement Loi n°69-3 récépissé de consignation |
| | | Loi n°69-3 |
| | | Loi n°69-3 |
| Article 1 - version 4.0 (2005) - Vigueur Article 2 - version 4.0 (2007) - Vigueur Texte intégral | | Loi n°69-3 Commune de rattachement |
| Article 5 - version 1.0 (1975) - Vigueur | | |
| Texte intégral | | Loi n°69-3 |
| Texte intégral | | Loi n°69-3 |
| Texte intégral | | Loi n°69-3 |
| Texte intégral | | Loi n°69-3 |
| Article 1 - version 2.0 (2008) - Vigueur Article 6 - version 2.0 (2007) - Vigueur Article 19 - version 2.0 (2008) - Vigueur Article 13 - version 1.0 (2012) - Vigueur | | Commune de rattachement Commune de rattachement Commune de rattachement Commune de rattachement |
| | Article Annexe IV - version 1.0 (2009) - Vigueur | Commune de rattachement |
| | Annexe I - version 1.0 (2009) - Vigueur Annexe II - version 1.0 (2009) - Vigueur Annexe X - version 1.0 (2009) - Vigueur Article 1 - version 1.0 (2007) - Vigueur | forains forains forains Loi n°69-3 |
| | Texte intégral | Commune de rattachement |
| | Article 6 - version 3.0 (1995) - Vigueur Article 8 - version 1.0 (1985) - Vigueur Article 9 - version 1.0 (1985) - Vigueur Texte intégral | Commune de rattachement Commune de rattachement Commune de rattachement Loi n°69-3 contrôle assiduité |

