

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat général

Direction des libertés publiques
et des affaires juridiques

Sous-direction
des polices administratives

Bureau des polices administratives

Circulaire du 19 avril 2017 relative à la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté – présentation des nouvelles dispositions relatives aux gens du voyage

NOR : INTD1705027C

*Le ministre de l'intérieur à Monsieur le préfet de police, Mesdames et Messieurs les préfets ;
Monsieur le préfet de police des Bouches-du-Rhône.*

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté est entrée en vigueur, s'agissant notamment des dispositions relatives au statut des gens du voyage, le 29 janvier 2017.

Elle modifie, d'une part, certaines dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, afin, notamment, de faciliter l'exercice de vos pouvoirs de mise en demeure et d'évacuation forcée en cas d'occupation illégale troublant l'ordre public.

Elle abroge, d'autre part, la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

La présente circulaire a pour objet de préciser les conditions de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

I. – LES ÉVOLUTIONS PRINCIPALES APPORTÉES À LA LOI DU 5 JUILLET 2000

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 prévoit plusieurs dispositifs visant à améliorer l'accueil des gens du voyage et à renforcer la procédure administrative de mise en demeure et d'évacuation forcée.

A. – UN RENFORCEMENT DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DE MISE EN DEMEURE ET D'ÉVACUATION FORCÉE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 9 DE LA LOI DU 5 JUILLET 2000

Dans une commune qui remplit ses obligations au regard de l'accueil des gens du voyage, le maire peut, en application de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, interdire par arrêté le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées. En cas de violation de l'arrêté municipal, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

La loi du 27 janvier 2017 apporte trois améliorations à ce dispositif :

1° Elle permet de traiter les situations dans lesquelles un groupe, après avoir commis un premier stationnement illicite, quitte les lieux et s'installe de manière tout aussi illégale sur un autre terrain, à proximité. Ainsi, la mise en demeure du préfet continue de s'appliquer lorsqu'une même caravane (ou un groupe de caravanes) procède à un nouveau stationnement illicite répondant à trois conditions cumulatives :

- être effectué dans un délai de sept jours à compter de la notification de la mise en demeure aux occupants illicites du premier terrain ;
- être en violation du même arrêté d'interdiction de stationnement – c'est-à-dire sur le territoire de la même commune, ou sur le territoire de l'EPCI lorsque celui-ci est compétent en la matière et que les maires des communes membres ne se sont pas opposés au transfert des pouvoirs de police au président de l'EPCI en application de l'article L. 5211-9-2 du CGCT ;
- portant la même atteinte à l'ordre public.

Lorsque ces trois conditions sont remplies, il n'est pas nécessaire de notifier une seconde mise en demeure de quitter les lieux.

2° La loi du 27 janvier 2017 réduit le délai laissé au juge administratif pour statuer sur les recours formés contre les mises en demeure. Le délai laissé au président du tribunal administratif ou à son délégué pour statuer sur un recours contre une mise en demeure est désormais fixé à 48 heures, au lieu de 72 heures précédemment.

3° La loi clarifie également le cas des terrains affectés à une activité à caractère économique.

La loi du 5 juillet 2000 dispose, au IV de son article 9, qu'en cas d'occupation d'un terrain affecté à une activité à caractère économique de nature à entraver cette activité, le propriétaire ou le titulaire du droit réel d'occupation du terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée. Cela n'exclut pas que la procédure administrative d'évacuation forcée puisse également être mise en œuvre si l'occupation porte atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Une difficulté concernait toutefois le cas des communes de moins de 5.000 habitants. Dans sa rédaction antérieure à la loi du 27 janvier 2017, l'article 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 excluait, dans les communes de moins de 5 000 habitants, la possibilité, pour les propriétaires et utilisateurs de terrain à caractère économique, de demander au préfet de mettre en demeure les occupants stationnant sans autorisation sur le terrain de quitter les lieux.

Cette limitation a été supprimée par la loi du 27 janvier 2017. Désormais, si le stationnement illicite est de nature à porter une atteinte à l'ordre public, le propriétaire ou le titulaire du droit réel d'usage d'un terrain affecté à une activité économique dans une commune non inscrite au schéma départemental (commune de moins de 5 000 habitants) peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'un campement illicite d'évacuer les lieux.

Ces modifications législatives sont directement applicables.

Vous trouverez ci-joint un modèle d'arrêté de mise en demeure de quitter les lieux dont vous pourrez vous inspirer en tant que de besoin.

B. – PRÉCISIONS SUR LES OBLIGATIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION ET D'AMÉNAGEMENT DES AIRES D'ACCUEIL ET DE GRAND PASSAGE

1. Le pouvoir de substitution du préfet prévu à l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000

Afin d'assurer la réalisation des obligations mises à la charge des collectivités territoriales par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 a prévu une procédure de substitution de l'État, en cas de défaillance des collectivités concernées.

Pour faciliter la mise en œuvre de ce pouvoir de substitution, le 3^o de l'article 149 de la loi du 27 janvier 2017 a introduit une nouvelle rédaction de l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000. Il instaure une procédure de consignation des fonds et prévoit la possibilité pour le préfet de se substituer aux collectivités ou EPCI défaillants en matière de réalisation des aires d'accueil.

Si, à l'expiration du délai prévu au I de l'article 2, éventuellement prolongé en application du III du même article, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli ses obligations de réalisation d'aires permanentes d'accueil, d'aires de grand passage ou de terrains familiaux locatifs, la loi prévoit que le représentant de l'État dans le département met en demeure la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale de prendre les mesures nécessaires selon un calendrier déterminé, en évaluant le montant des dépenses afférentes.

Dès lors, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas pris les mesures nécessaires dans les délais prévus par le calendrier, le représentant de l'État dans le département peut lui ordonner de consigner entre les mains d'un comptable public les sommes correspondant au montant de ces dépenses. Ces sommes sont restituées au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures.

Si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la consignation des sommes, la collectivité n'a pas pris toutes les mesures nécessaires, le représentant de l'État dans le département peut mettre à nouveau en demeure la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale de prendre ces mesures, selon un calendrier déterminé.

Si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas obtempéré dans les délais prévus par le calendrier, l'État peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires ou les terrains aménagés au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public.

Le représentant de l'État dans le département peut faire procéder d'office, en lieu et place et aux frais de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, à l'exécution des mesures nécessaires.

Le représentant de l'État dans le département peut se substituer à l'ensemble des organes de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale pour faire procéder d'office à l'exécution des mesures nécessaires. Il peut procéder à la passation de marchés publics, selon les règles de procédures applicables à l'État.

Ces étapes de procédure sont adaptables aux différents cas de figure susceptibles d'être rencontrés : leur mise en œuvre est subordonnée à votre appréciation, en fonction notamment du dialogue que vous mènerez avec les collectivités territoriales.

2. Les obligations à la charge des collectivités territoriales

Les obligations à la charge des collectivités territoriales et de leurs établissements publics intercommunaux inscrites dans le schéma départemental d'accueil des gens du voyage sont rendues plus précises et plus explicites.

Ainsi, en application de l'article 1^{er} (II) de la loi du 5 juillet 2000, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés :

1° Des aires permanentes d'accueil, ainsi que leur capacité.

2° Des terrains familiaux locatifs aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, le cas échéant dans le cadre des mesures définies par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, ainsi que le nombre et la capacité des terrains.

3° Des aires de grand passage, destinées à l'accueil des gens du voyage se déplaçant collectivement à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, ainsi que la capacité et les périodes d'utilisation de ces aires.

Le schéma départemental doit prévoir les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés les aires et les terrains familiaux locatifs.

L'assiette des obligations est désormais plus large. En effet, si dans le régime précédent les terrains familiaux locatifs étaient recensés en annexe au schéma départemental, désormais la réalisation de ces terrains par une collectivité est à considérer au même niveau que la réalisation d'aires permanentes d'accueil ou d'aires de grands passages, au regard de ces obligations. Cette évolution a pour objectif de permettre de retenir un choix qui est adapté à la demande locale des gens du voyage (par exemple, construction de terrains familiaux locatifs à la place d'aires) et une certaine souplesse du schéma.

Par ailleurs, l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 a été complété (II *bis*) pour prévoir un décret en Conseil d'État. Ce texte déterminera :

- les règles applicables aux aires permanentes d'accueil : aménagement, équipement, gestion, usage, conditions de leur contrôle périodique, modalités de coordination locale des périodes de fermeture temporaire, modalités de calcul du droit d'usage, tarification et règlement intérieur type ;
- les règles applicables aux aires de grand passage : aménagement, équipement, gestion, usage, modalités de calcul du droit d'usage, tarification et règlement intérieur type ;
- les règles applicables aux terrains familiaux : aménagement, équipement, gestion et usage.

3. L'intercommunalité et l'accueil des gens du voyage

Pour mémoire, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a confié de nouvelles compétences obligatoires aux EPCI en matière d'accueil des gens du voyage.

Les articles 64, 65 et 66 de cette loi ont modifié le code général des collectivités territoriales afin de rendre obligatoire la compétence aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil (aires permanentes d'accueil et aires de grand passage) des gens du voyage pour les communautés de commune et les communautés d'agglomération.

Cette nouvelle compétence obligatoire est exercée soit immédiatement, si ces intercommunalités ont été créées postérieurement à la publication de la loi du 7 août 2015, soit, dans le cas contraire, au plus tard le 1^{er} janvier 2017 conformément à l'article 68 de cette même loi.

La compétence aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil concerne toutes les communautés de communes et les communautés d'agglomération sans exception et quelle que soit la taille des communes membres de ces établissements publics de coopération intercommunale, le code général des collectivités territoriales n'établissant aucune distinction en la matière selon que les communes concernées aient plus ou moins 5 000 habitants.

Ainsi, une communauté de communes composée exclusivement de communes membres de moins de 5 000 habitants est compétente en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil, soit immédiatement, si cette structure est créée depuis la publication de la loi du 7 août 2015, soit au plus tard le 1^{er} janvier 2017 dans le cas contraire.

Ces dispositions ont été complétées par l'article 148 de la loi du 28 janvier 2017.

Cet article étend la compétence des EPCI en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil aux terrains familiaux locatifs (communautés de communes, d'agglomérations, urbaines, métropoles, ...).

II. – L'ABROGATION DU STATUT ADMINISTRATIF DES GENS DU VOYAGE

Un décret est en cours de préparation pour la prise des mesures d'application qu'exige cette abrogation. Cela n'a pas pour effet de différer l'abrogation du statut administratif des gens du voyage, qui est immédiate.

A. – LES CONSÉQUENCES DE L'ABROGATION

La loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 comportait plusieurs dispositions jugées discriminantes et dont l'abrogation faisait consensus. Elle prévoyait en particulier :

- l'obligation pour les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois de se munir, selon les cas, d'un livret spécial de circulation ou d'un livret de circulation (articles 2 et 3) ;
- l'obligation de faire viser les titres de circulation à des intervalles réguliers par l'autorité administrative (article 4) ;

l'obligation de rattachement à une commune, le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune, ne devant pas dépasser 3 % de la population municipale (titre II).

L'article 195 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 abroge ces dispositions. Cette abrogation est d'application immédiate. Par conséquent :

- les demandes en cours relatives aux titres de circulation (demandes initiales, de prorogation ou de renouvellement, de duplicata, de déclaration de perte, de vol ou de détérioration) qui n'auraient pas été suivies d'effet avant le 29 janvier 2017 sont devenues sans objet, faute de base légale ;
- le visa des commissaires de police et des commandants de brigade de gendarmerie, qui étaient habilités à le délivrer, en application de l'article 4 de la loi du 3 janvier 1969 et de l'article 8 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application de cette loi, est supprimé depuis le 29 janvier 2017 ;
- les sanctions pénales prévues par les articles 10 à 12 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 ne sont plus applicables à compter de cette même date ;
- enfin, les gens du voyage n'ont plus à justifier de la possession de ces titres de circulation auprès des officiers ou agents de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique.

Vous veillerez donc à ne plus instruire les demandes relatives aux titres de circulation et à ne plus prendre d'arrêtés portant rattachement à une commune.

Vous veillerez également à informer les services de police et de gendarmerie de votre département de ces changements : ceux-ci ne devront plus viser les titres de circulation, demander à ce que les gens du voyage en justifient la possession, ni établir de déclarations de perte, de vol ou de détérioration de ces titres.

B. – LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES PRÉVUES PAR LA LOI N° 2017-86 DU 27 JANVIER 2017

L'abrogation du statut des gens du voyage est d'effet immédiat. Toutefois, pendant une durée de deux ans à compter de sa promulgation :

- les personnes précédemment rattachées à une commune en application de la loi du 3 janvier 1969 et qui n'ont pas établi de domiciliation auprès d'un autre organisme sont de droit domiciliées auprès du centre communal d'action sociale (CCAS) de cette commune ou du centre intercommunal d'action sociale (CIAS) dont dépend cette commune. Par conséquent, s'il ne s'agit pas d'une obligation pour les gens du voyage, cette domiciliation ne peut leur être refusée dès lors qu'ils en formulent la demande, accompagnée des documents qui établissent leur rattachement à la commune à la date d'entrée en vigueur de la loi.

J'attire votre attention sur le fait que la simple présentation d'un titre de circulation ne suffit pas à établir la domiciliation dans le CCAS de la commune de rattachement ou dans le CIAS dont elle dépend : les personnes concernées peuvent en effet avoir demandé leur domiciliation dans un autre CCAS ou dans un autre organisme.

Par conséquent, les titres de circulation ne constituent pas en eux-mêmes des justificatifs d'adresse suffisants. Pour les démarches nécessitant de produire une pièce justificative d'adresse (obtention d'une carte d'identité, d'un passeport ou encore d'un certificat d'immatriculation), les personnes concernées pourront en revanche produire une attestation établissant leur lien de domiciliation avec un CCAS, un CIAS ou tout autre organisme :

- les livrets spéciaux de circulation et les livrets de circulation, délivrés antérieurement au 29 janvier 2017, sont acceptés comme pièces justificatives pour l'enregistrement au registre du commerce et des sociétés (RCS) ou au répertoire des métiers et la délivrance de la carte permettant l'exercice d'une activité ambulante.

Le décret en Conseil d'État prévu par le III de l'article 194 de la loi du 27 janvier 2017 n'a pas pour effet juridique de différer l'abrogation du statut administratif des gens du voyage.

Ce texte d'application, en cours de préparation, aura notamment pour objet, outre la révision des textes réglementaires applicables aux gens du voyage rendue nécessaire par cette abrogation du statut, de préciser les pièces qui pourront servir de justificatif pour, selon les cas, si les conditions légales sont réunies, élire domicile auprès du CCAS de l'ancienne commune de rattachement ou se voir délivrer une carte permettant l'exercice d'une activité ambulante conformément aux I et II de l'article 194 de cette loi du 27 janvier 2017.

Dans cette attente, les personnes précédemment rattachées à une commune en application de la loi du 3 juin 1969 pourront produire, pour la domiciliation au CCAS, tout document établissant ce rattachement à la date d'entrée en vigueur de la loi citée en référence, à savoir :

- un livret spécial ou un livret de circulation en cours de validité à la date d'entrée en vigueur de la loi citée en référence ;
- un récépissé de dépôt d'une demande de prorogation de validité du livret spécial ou du livret de circulation en cours de validité à la même date ;

- une attestation de perte, de vol, de destruction ou de détérioration du livret spécial ou du livret de circulation en cours de validité à la même date;
- un arrêté en cours de validité à la même date prononçant le rattachement de la personne concernée à une commune.

Fait le 19 avril 2017.

Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur des libertés publiques
et des affaires juridiques,*
T. CAMPEAUX