Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction

Circulaire UHC/IUH1/26 nº 2003-76 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs

NOR : *EQUU0310352C*

Textes sources : loi nº 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
Mots-clés : gens du voyage - terrain familial - autorisation d'aménager.

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer à Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales de l'équipement [pour attribution]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction régionales de l'équipement [pour attribution] ; centre d'études techniques de l'équipement [pour attribution] ; centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (pour information) ; M. le secrétaire général du Gouvernement [pour attribution] ; centres intérrégionaux de formation professionnelle (pour information) ; direction des affaires financières et de l'administration centrale (pour information) ; direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (pour attribution) ; direction des affaires économiques et internationales (pour information) ; direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (pour information) ; direction des transports terrestres (pour information) ; direction du personnel et des services (pour information) ; conseil général des ponts et chaussées (pour attribution).

SOMMAIRE

1. Les autorisations d'aménager des terrains familiaux
   1.1. Terrains familiaux accueillant plus de six caravanes
   1.2. Terrains familiaux accueillant moins de six caravanes
   1.3. Les modalités et conditions de délivrance des autorisations d'aménager et des autorisations de stationnement des caravanes
2. Prise en compte de l'habitat des gens du voyage dans les règlements d'urbanisme
   2.1. Dans les communes disposant d'un plan local d'urbanisme
   2.2. Dans les communes disposant d'une carte communale
   2.3. Dans les communes ne disposant ni d'un plan local d'urbanisme, ni d'une carte communale
3. Les moyens d'action foncière
4. Financement et préconisations d'aménagement des terrains familiaux locatifs réalisés par une collectivité locale
   4.1. Le projet social et familial préalable à la réalisation de l'opération

4.2. Environnement et localisation
4.3. Capacité et aménagement des terrains familiaux locatifs
4.4. Equipement des terrains familiaux
4.5. Statut d'occupation
4.6. Gestion du terrain familial

La loi nº 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a introduit, par son article 8, un article L. 443-3 dans le code de l'urbanisme. Cet article qui s'est appliqué immédiatement, prévoit que dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'autorisation d'aménagement est délivrée dans les formes, conditions et délais définis par l'article R. 443-7-1 du code de l'urbanisme. Ces terrains dits familiaux se distinguent des aires d'accueil collectives aménagées définies à l'article 2 de la loi du 5 juillet précitée, lesquelles sont réalisées par ou pour le compte d'une collectivité publique pour l'accueil des gens du voyage itinérants. Les terrains familiaux, contrairement aux aires d'accueil, ne sont pas assimilables à des équipements publics. Ils correspondent à un habitat privé qui peut être locatif ou en pleine propriété. Réalisés à l'initiative de personnes physiques ou de personnes morales publiques ou privées, ces terrains familiaux constituent des opérations d'aménagement à caractère privé.

1. **Les autorisations d'aménager des terrains familiaux**

Les autorisations d'aménager un terrain familial, quel que soit son statut et tel que défini ci-dessus, sont délivrées dans les mêmes conditions que les autres autorisations d'urbanisme, c'est-à-dire dans le respect des règles d'urbanisme et servitudes d'utilité publique applicables au terrain objet de la demande.

1.1. *Terrains familiaux accueillant plus de six caravanes*

Une autorisation d'aménager est obligatoire pour les terrains accueillant plus de six caravanes.

1.2. *Terrains familiaux accueillant moins de six caravanes*

Pour les terrains accueillant moins de six caravanes, il peut être demandé :
- soit une autorisation de stationner,
- soit une autorisation d'aménager.

L'autorisation d'aménager présente l'avantage d'être définitive. En effet, contrairement à l'autorisation de stationner, elle n'est pas à renouveler tous les trois ans. Le demandeur qui souhaite s'installer ou louer un terrain familial bénéficie ainsi d'un statut stable et peut donc envisager une installation pérenne.

Les caravanes installées sur un terrain ayant fait l'objet d'une autorisation d'aménager ne sont pas soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation de stationnement.

1.3. *Les modalités et conditions de délivrance des autorisations d'aménager et des autorisations de stationnement des caravanes*

Les autorisations d'aménager ainsi que les autorisations de stationnement de caravanes sont

délivrées dans les conditions de droit commun :

La demande doit être déposée en mairie par le propriétaire du terrain, ou avec l'autorisation de ce dernier. Elle est présentée dans les formes prévues pour les autorisations d'aménager un terrain de camping (ou un parc résidentiel de loisirs). Elle précise l'identité du demandeur, l'identité et la qualité de l'auteur du projet, la situation et la superficie du terrain, l'identité du propriétaire si celui-ci n'est pas l'auteur de la demande, la nature des travaux et la destination des constructions.

1.3.1. Les demandes d'autorisation d'aménager, sont instruites dans les conditions prévues par les articles R. 443-7-1 et suivants du code de l'urbanisme. Toutefois, l'obligation de classement ne s'applique pas. De même, l'obligation de consulter la commission départementale d'action touristique est sans objet.

Dans les communes où un plan local d'urbanisme a été approuvé, l'autorisation d'aménager est délivrée par le maire au nom de la commune ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale au nom de cet établissement, lorsque la compétence en matière d'urbanisme lui a été déléguée. Elles sont délivrées par le maire dans les communes disposant d'une carte communale, lorsque la commune a fait le choix de prendre les compétences en matière d'autorisations d'utiliser le sol.

Si des normes minimum d'équipement de superstructure ne sont pas imposées, les aménagements doivent néanmoins assurer la desserte du terrain par les équipements publics (eau, électricité, assainissement), dans les conditions du droit en vigueur dans la zone concernée. Ils peuvent comporter des constructions et installations annexes aux caravanes, selon le projet établi par le demandeur.

Les autorisations d'aménager portent sur l'ensemble des travaux d'aménagement et équipements prévus sur le terrain (voiries, plantations, locaux communs, clôtures, etc.). Comme le prévoit l'article L. 443-1, elles tiennent lieu de permis de construire pour les constructions en dur entrant dans le champ d'application du permis de construire.

1.3.2. Pour les demandes d'autorisation de stationner, le propriétaire du terrain doit faire une déclaration en mairie, conformément aux dispositions de l'article R. 443-6-4 du code de l'urbanisme. Il doit par ailleurs obtenir une autorisation de stationnement des caravanes séjournant sur son terrain dès lors que le stationnement est d'une durée annuelle supérieure à trois mois, dans les conditions prévues par l'article R. 443-4 du code de l'urbanisme. L'autorisation de stationner est valable trois ans. Elle est renouvelable.

2. **Prise en compte de l'habitat des gens du voyage dans les règlements d'urbanisme**

2.1. *Dans les communes disposant d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU)*

Conformément à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, les POS et les PLU doivent notamment permettre la diversité urbaine et la mixité sociale dans l'habitat.

Le projet de création d'un terrain familial, quelque soit son statut, doit se conformer au règlement du POS ou du PLU. Ainsi, la zone dans laquelle le projet est envisagé doit disposer d'une constructibilité suffisante pour autoriser les constructions « en dur » du projet ou de ses éventuelles évolutions futures. Les terrains familiaux seront localisés de préférence en périphérie d'agglomération, en zone U ou en zone AU, ou encore dans les secteurs constructibles des zones N des PLU délimités en application de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme. Dans le POS, les terrains familiaux peuvent être implantés en zone U, NA ou dans les zones NB lorsqu'il en existe, ou

encore dans les zones N disposant d'une constructibilité suffisante.

2.2. *Dans les communes disposant d'une carte communale*

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a donné à la carte communale le statut de document d'urbanisme, approuvé conjointement par le conseil municipal et le préfet après enquête publique. Les cartes communales devront désormais comporter un rapport de présentation et un document graphique faisant apparaître les zones dans lesquelles les constructions sont admises et les zones où elles sont interdites, (sauf exceptions mentionnées par l'article L. 124-1 du code de l'urbanisme). A l'intérieur de ces zones, les dispositions du règlement national d'urbanisme sont applicables (articles R. 111-1 à R. 111-27). Les terrains familiaux seront localisés dans les parties constructibles de la carte communale. Enfin, il importe de rappeler que les dispositions de l'article L. 121-1 précité sont applicables aux cartes communales, comme aux autres documents d'urbanisme.

2.3. *Dans les communes ne disposant ni d'un POS ou d'un PLU, ni d'une carte communale*

Dans les communes non dotées d'un POS ou d'un PLU ni d'une carte communale, ce qui est fréquent en milieu rural, les autorisations d'utiliser le sol sont délivrées sur le fondement des articles R. 111-1 à R. 111-27 du code de l'urbanisme. S'applique également l'article L. 111-1-2, qui pose le principe de constructibilité limitée sur certaines parties du territoire communal. Il est entendu que le projet devra par ailleurs respecter les règles générales d'urbanisme et le cas échéant, les servitudes d'urbanisme applicables au terrain.

3. **Les moyens d'action foncière**

S'agissant de l'acquisition de terrains pour un usage privé, l'acquisition par voie amiable est la règle générale. Toutefois, l'utilisation de prérogatives de puissance publique peut être envisagée si l'aménagement de terrains familiaux s'inscrit dans le cadre de la réalisation d'un intérêt public. Dans cette seule perspective :

1. L'exercice des droits de préemption est possible pour la réalisation, dans l'intérêt général, des objectifs définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Dans cette hypothèse, la décision de préempter doit être suffisamment motivée et ne pas simplement se référer, par exemple, à une politique locale de l'habitat. Le contrôle du juge porte à la fois sur les motifs de la préemption et sur la motivation (conditions cumulatives). En effet, un projet d'aménagement doit avoir un minimum de consistance et une incidence sur l'organisation d'un espace urbain. Il ne suffit pas que la réalisation d'un terrain familial réponde à l'un des buts énumérés à l'article L. 300-1, il faut encore qu'il s'insère dans un effort d'organisation et d'agencement concernant une portion significative d'un territoire communal ou, quelle que soit la dimension du périmètre, que l'opération vise à assurer la combinaison d'affectations diverses (activités, habitat, commerces, ...). Ainsi, d'une part, un projet d'aménagement ne peut pas reposer uniquement sur la réalisation d'un terrain familial. D'autre part, la motivation constitue une formalité substantielle et ne doit pas être vague.

2. Des terrains qui ont été expropriés ou préemptés en vue de la réalisation d'une opération

d'aménagement d'ensemble peuvent, pour une partie d'entre eux, dans le cadre de cette opération, être affectés à des terrains familiaux et aliénés à cette fin. Le contrôle de l'utilité publique est effectué très concrètement. Il consiste à vérifier la proportionnalité entre les inconvénients représentés par l'atteinte portée à la propriété privée et les dépenses devant être engagées, d'une part, et l'intérêt attendu de la réalisation du projet, d'autre part. C'est ainsi qu'un véritable « bilan coût-avantages » est opéré par le juge administratif (*cf.* arrêt du Conseil d'Etat du 28 mai 1971, Ville-Nouvelle-Est).

Par ailleurs, avant d'envisager des acquisitions, les collectivités peuvent utiliser des terrains déjà en leur possession ou provoquer une réflexion à l'échelle communale ou intercommunale afin de mobiliser, le cas échéant, le patrimoine non utilisé des personnes publiques (Etat, collectivités locales, établissements publics) tels que les délaissés d'opérations relatives à la réalisation d'infrastructures. Il convient bien entendu de vérifier que les caractéristiques de ces terrains, en termes de site, de pollution, de risque, ... sont compatibles avec la destination envisagée.

4. **Financement et préconisations d'aménagement des terrains familiaux locatifs réalisés par une collectivité locale**

La circulaire du 21 mars 2003, relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés par l'Etat, permet de financer à partir de 2003 la réalisation de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales. Dans les mêmes conditions financières que les aires d'accueil prévues par le schéma départemental en application de la loi du 5 juillet 2000, les terrains familiaux locatifs doivent être réalisés par les collectivités locales, seules bénéficiaires de la subvention de l'Etat (chapitre 65-48/60). Celle-ci s'élève à hauteur de 70 % de la dépense totale hors taxe, dans la limite d'un plafond de dépense subventionnable fixé par le décret nº 2001-541 du 25 juin 2001, soit 15 245 Euro par place de caravane.

Ceci étant, les terrains familiaux locatifs éligibles à ces financements présentent des spécificités par rapport aux aires d'accueil. En effet, le terrain familial locatif permet de répondre à une demande des gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » à travers la jouissance d'un lieu stable et privatif sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année.

Pour bénéficier des subventions de l'Etat, ces terrains familiaux doivent répondre à un certain nombre de critères, en termes de caractéristiques sociales, d'environnement et de localisation, de capacité et d'aménagement, d'équipement et de gestion.

4.1. *Projet social et familial préalable à la réalisation de l'opération*

Il ressort d'un certain nombre d'expérimentations que la réussite des projets repose sur l'implication des familles dans la définition du projet habitat : le terrain familial doit être un mode d'habitat choisi.

Un diagnostic social de la famille portant sur les éléments suivants est nécessaire :

- ses ressources et capacités contributives,
- ses motivations dans le processus d'accession à un habitat durable (scolarisation, activité économique, rapprochement avec la famille...),
- ses besoins éventuels en matière d'insertion sociale et professionnelle, de formation, d'accès au dispositif de santé,
- sa composition et son évolution à 5 ou 6 ans,

- ses souhaits en termes d'habitat.

Ce diagnostic social permet de définir la formule d'habitat la plus adaptée à la famille et d'en fixer les caractéristiques techniques.

En effet, les réponses sont différentes en fonction de la famille, de sa composition, de son activité et de son évolution. Une famille exerçant une activité de récupération n'aura pas les mêmes besoins qu'un commerçant forain. La surface nécessaire ne sera pas la même pour une famille nombreuse et suivant l'âge des enfants...

Compte tenu de l'ingénierie autant sociale que technique du projet, un financement au titre des missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) apparaît adapté. Néanmoins, si la définition du projet est plus sur le champ technique de l'habitat, le chapitre 65-48/60 peut être mobilisé pour financer des études de faisabilité.

4.2. *Environnement et localisation*

Les prescriptions en termes de localisation pour les aires d'accueil prévues par la circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000 valent aussi pour les terrains familiaux.

En raison de l'installation durable des familles, souvent liée à un souci de scolarisation des enfants, la localisation du terrain familial au sein ou à proximité d'un quartier d'habitat est un objectif prioritaire dans la définition du projet. Il faut donc insister, de manière plus importante que pour les aires d'accueil, sur la proximité des écoles, des services et des commerces.

4.3. *Capacité et aménagement des terrains familiaux locatifs*

La taille du terrain est variable selon l'importance du groupe familial. Il est cependant préférable d'éviter de prévoir des terrains de grande capacité qui risqueraient de poser des problèmes de gestion. Les expériences réalisées montrent que la taille idéale se situe autour de six caravanes. Quant à la place de caravane, sa taille sera fonction des attentes et des besoins des familles ainsi que des contraintes de disponibilité foncière. Elle ne sera pas cependant inférieure à 75 m^2.

Par contre, il est possible de prévoir des opérations regroupant plusieurs terrains familiaux. Il est recommandé de limiter chaque opération à quatre ou cinq terrains afin d'éviter les trop fortes concentrations et d'en faciliter la gestion. Il convient d'envisager cette possibilité avec prudence car les familles peuvent ne pas souhaiter cohabiter avec d'autres familles ou membres de leur famille. En tout état de cause, dans ce cas, l'aménagement des limites de chaque terrain, par exemple de type paysager, est conçu pour permettre d'assurer l'intimité de la vie de chaque famille.

A la différence des aires d'accueil où sont matérialisés place de caravane et emplacement, l'organisation de l'espace d'un terrain familial doit être conçue de manière plus globale et plus souple. Il revient à la famille de s'approprier cet espace. En fonction de la taille du groupe familial, des espaces individualisés peuvent aussi être envisagés.

Il n'est ni souhaitable ni nécessaire de prévoir un « terrain visiteur » car l'accueil des visiteurs sur le terrain doit être l'affaire de la famille titulaire du droit d'occupation.

Des espaces collectifs de type récréatif (aire de jeux ou autres) peuvent être prévus ou définis dans le projet social en fonction des besoins exprimés par les familles.

4.4. *Equipement des terrains familiaux*

Chaque terrain est équipé au minimum d'un bloc sanitaire intégrant au moins une douche, deux WC et un bac à laver. Ceci étant, il convient de rechercher un niveau d'équipement qui correspond aux besoins de la famille définis dans le projet social et contribue à son bien être.

Chaque terrain est équipé de compteurs individuels pour l'eau et l'électricité.

Les blocs sanitaires peuvent être prolongés par un local en dur n'ayant pas vocation d'habitat mais pouvant présenter une utilité technique (buanderie, cellier, espace de stockage de bois...) et servir de lieu de convivialité.

Avec des financements sur le chapitre 65-48/60, il n'est pas possible d'envisager des constructions de type évolutif permettant un habitat mixte (caravane et habitat en dur). En cas d'évolution du projet de la famille dans le temps, il conviendra alors de rechercher une autre solution d'habitat adapté. Cette contrainte est mentionnée dans la convention d'occupation. Par ailleurs, compte tenu du statut locatif du terrain, l'autoconstruction doit être proscrite.

4.5. *Statut d'occupation*

L'occupation des terrains sera de type locatif s'appuyant sur une convention écrite signée par l'occupant du terrain, la collectivité locale responsable et le cas échéant le gestionnaire du terrain. Le locataire du terrain sera ainsi titulaire du droit d'occupation dans les conditions prévues par la convention. Le contenu de cette convention est précisé en annexe.

4.6. *Gestion du terrain familial*

Les terrains familiaux sont des équipements privés qui ne nécessitent pas un mode de gestion du type de celui des aires d'accueil qui sont des équipements publics. Ils ne peuvent bénéficier de l'aide à la gestion prévue par la loi du 5 juillet 2000.

Il s'agit en effet d'une gestion de type locatif sur la base des engagements résultant de la convention d'occupation signée entre le gestionnaire et la famille occupante.

Néanmoins, le suivi en gestion des terrains familiaux doit rester régulier afin de maintenir un lien avec la famille et réagir à temps face aux difficultés qui pourraient surgir avec éventuellement la mise en place d'une modalité de médiation.

Pour le ministre et par délégation,
Le directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction
F. Delarue

ANNEXE
CONTENU DE LA CONVENTION

La convention tient compte du projet social défini avec la famille en amont de la réalisation du projet. Elle prévoit au minimum les éléments suivants :

- le descriptif du terrain et ses aménagements
- les conditions d'occupation du terrain : la convention devra préciser le nombre maximal de caravanes et l'interdiction faite au locataire d'effectuer des interventions de son chef sur le bâti. En

effet, deux risques doivent être écartés : d'une part la sur-occupation, susceptible de rompre les équilibres de gestion et génératrice de conflits, et d'autre part l'autoconstruction, susceptible d'enfreindre les règles de l'urbanisme et relevant d'autres cadres d'occupation, en particulier celui de l'accession à la propriété ;

- la durée de la convention et les modalités de congé : elle devra être au minimum d'un an renouvelable par tacite reconduction pour être en cohérence avec un véritable statut locatif et avec le projet d'insertion de la famille lié à un habitat durable ;
- les modalités de résiliation de la convention : elles sont précisées notamment en cas de non-respect de la convention.
- le montant du loyer et des charges : le loyer et les charges sont fixés de manière réaliste au regard des capacités contributives des familles, ces dernières étant évaluées dans le cadre du projet social. La convention prévoit aussi les modalités de révision et de paiement du loyer.
- les obligations du locataire : comme pour un locataire de droit commun, elles concernent le paiement du loyer et des charges, le petit entretien des lieux et des équipements existants, ainsi que son usage paisible.
- les obligations du propriétaire et du gestionnaire : elles concernent les travaux de grosse réparation et d'entretien.