

3 E

La création d'une aire de grand passage

OBJECTIFS / FINALITÉS

Les aires de grand passage sont destinées à l'accueil des gens du voyage se déplaçant collectivement à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels (cf. 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000).

Ces rassemblements ont notamment pour origine des réunions religieuses (par exemple des pèlerinages) qui se déroulent principalement entre avril et septembre et ils peuvent être aussi organisés dans le cadre d'évènements familiaux (décès, mariage, etc.) ou économiques (foires, vendanges, etc.). Les groupes voyagent sur des durées plus ou moins longues, de quelques semaines à quelques mois. Ils peuvent se stabiliser sur une ou deux semaines sur chaque lieu de stationnement. Il s'agit de déplacements collectifs de gens du voyage qui comptent jusqu'à 200 résidences mobiles environ. Il convient de souligner que la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ne précise pas de seuil de nombre de résidences mobiles pour qualifier un groupe de « grand passage ». La circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage précise que ces aires sont destinées à recevoir les grands groupes de 50 à 200 résidences mobiles environ voyageant ensemble.

Ces concentrations de résidences mobiles ont lieu sur une durée déterminée, en fonction de la mission, variant de quelques jours à trois semaines en moyenne.

Malgré les progrès réalisés en nombre d'aires de grand passage sur le territoire métropolitain, on peut constater une grande hétérogénéité territoriale dans leur réalisation et leur gestion. Certains départements sont impactés par de nombreux stationnements illicites de groupes de taille supérieure à 50 résidences mobiles, faute d'aire réalisée ou de refus des aires existantes par les gens du voyage. La qualité du terrain, la superficie (aire trop petite), l'éloignement des agglomérations (centres économiques) ou des implantations inappropriées sont souvent cités comme cause de refus de stationner sur ces aires prévues.

Suite à la publication récente du décret n° 2019-171 du 5



© B. Fenouil / Rea

mars 2019 relatif aux aires de grand passage, certaines aires existantes ne sont plus aux normes. Celles-ci doivent faire l'objet de travaux de mise aux normes ou de dérogations.

Cette fiche présente les obligations qui incombent aux collectivités en termes de création d'aires de grand passage, l'aménagement, les équipements et les modes d'utilisation de ces aires ainsi que leur coût. Les aides financières qui peuvent être octroyées à l'occasion de la création d'aires de grand passage sont présentées à l'annexe A4.2 du présent guide.

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (EPCI) COMPÉTENTS POUR LA CRÉATION D'UNE AIRE DE GRAND PASSAGE

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République prévoient le renforcement des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre. Ces derniers disposent de la compétence obligatoire « création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1^{er} à 3^{er} du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage » (cf. les articles suivants du code général des collectivités territoriales : L5214-16 pour les

communautés de communes, L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération, L.5215-20 pour les communautés urbaines, L. 5217-2 pour les métropoles, L.3641-1 pour la métropole de Lyon et L.5219-1 pour la métropole du Grand Paris).

L'EPCI compétent remplit ses obligations en créant, en aménageant, en entretenant et en assurant la gestion des aires dont le schéma a prévu la réalisation sur son territoire. Il peut également remplir ses obligations en contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'aires situés hors de son territoire. Il peut, à cette fin conclure une convention avec un ou plusieurs autres EPCI (article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000).

LES OBLIGATIONS DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ACCUEIL

Selon l'article 1^{er} (I et II) de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, les communes participent à l'accueil des gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles installées sur des aires d'accueil ou des terrains prévus à cet effet. Les communes de plus de 5000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental.

Les rares communes qui ne sont pas membres d'un EPCI remplissent leurs obligations en créant, en aménageant, en entretenant et en assurant la gestion des aires dont le schéma a prévu la réalisation sur leur territoire. Elles peuvent également contribuer au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'aires situées hors de leur territoire. Elles peuvent, à cette fin, conclure une convention avec d'autres communes ou EPCI compétents.

L'autorité administrative compétente de l'État peut qualifier de projet d'intérêt général (PIG) une aire de grand passage (article L.102-1 du code de l'urbanisme). Ce projet est opposable aux tiers et peut donner, à l'État ou à un porteur de projet reconnu d'intérêt général, le droit d'exproprier pour les besoins du projet.

Il est possible de recourir à une expropriation pour cause d'utilité publique afin de créer des aires de stationnement des gens du voyage (CE 18 juin 1997, requête n° 152487).

LE DÉLAI DE RÉALISATION OU DE RÉHABILITATION DES AIRES DE GRAND PASSAGE

Les collectivités chargées de la mise en œuvre du schéma départemental ont 2 ans après la publication du schéma pour remplir leurs obligations de création des aires de grand passage

(art.2 I et III de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000).

Ce **délai est prorogé de deux ans**, à compter de sa date d'expiration, lorsque la commune ou l'EPCI a manifesté, au cours des 2 premières années suivant la publication du schéma, la volonté de se conformer à ses obligations. Plusieurs moyens de justifier cette volonté sont admis :

- la transmission au représentant de l'Etat dans le département d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation de l'aire permanente d'accueil,
- l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus,
- la réalisation d'une étude préalable.

En cas de non réalisation de l'aire d'accueil dans les délais prévus par la loi, l'article 3 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 modifiée, prévoit un **pouvoir de substitution du représentant de l'État** dans le département, après mise en demeure restée sans effet.

La procédure de substitution est précisée dans la fiche 2E – La mise en œuvre et le suivi d'un schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

LA LOCALISATION DES AIRES DE GRAND PASSAGE

Les secteurs géographiques d'implantation et les communes où les aires doivent être réalisées sont définis dans le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000). La capacité d'accueil et les périodes d'utilisation sont également définies dans le schéma départemental.

La notion de « secteur géographique d'implantation » est appréciée largement. Il peut correspondre au territoire de l'EPCI, au canton, à l'arrondissement ou au bassin de vie. L'EPCI a également la possibilité de décider de réaliser l'aire sur le territoire d'une autre commune membre même si celle-ci compte moins de 5000 habitants (cf. b du I de l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000).

Il convient de noter que :

- Le diagnostic territorial et les observations des lieux de stationnements permettent d'identifier les besoins d'accueil et ainsi d'adapter la localisation des équipements définie dans le schéma.
- L'expérience montre que si les terrains désignés sont trop éloignés des villes qui intéressent les groupes, le risque est élevé qu'ils soient refusés (exemples : trop grand éloignement

des commerces, de leur lieu d'activité saisonnière...). Ainsi les dépenses d'aménagement de ces équipements sont rendues inutiles et des stationnements illicites sont à gérer par la collectivité.

L'AMÉNAGEMENT ET LES ÉQUIPEMENTS DES AIRES DE GRAND PASSAGE

Le décret n° 2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage prévoit les règles relatives à l'aménagement, l'équipement, la gestion, l'usage, les modalités de calcul du droit d'usage et la tarification des prestations fournies et un règlement intérieur type.

Les aires de grand passage réalisées avant l'entrée en vigueur du décret du 5 mars 2019 doivent être rendues conformes aux prescriptions énoncées dans celui-ci **au plus tard le 1^{er} janvier 2022** (article 6).

CARACTÉRISTIQUES DU TERRAIN

L'article 1^{er} du décret sus-mentionné prévoit que le terrain de l'aire de grand passage dispose d'un **sol stabilisé** adapté à la saison d'utilisation définie par le schéma départemental, reste porteur et carrossable en cas d'intempérie, sa pente permet d'assurer le stationnement sûr des résidences mobiles.



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

La nature du sol est à adapter en fonction de la période d'utilisation définie dans le schéma. Il peut être nécessaire de prévoir une nature de sol mixte « bitume et herbe » si l'aire est utilisée toute l'année.

Par exemple, géré par Rennes Métropole, le terrain du Reynel (commune de Bruz) est divisé en deux parties : une herbeuse d'un hectare pour le printemps et l'été, l'autre bitumée de 5 000 m² pour l'automne et l'hiver.

L'article 1^{er} dispose aussi que la surface d'une aire est égale à **au moins 4 hectares**. Pour introduire de la souplesse des dérogations sont possibles pour tenir compte des disponibilités foncières, des spécificités topographiques ou des besoins particuliers définis par le schéma départemental. Il appartient à chaque préfet de département, après avis du président du conseil départemental, d'apprécier localement si la surface de l'aire peut être inférieure à 4 hectares au regard

des besoins d'accueil identifiés par le schéma.

Sur les territoires du département du Rhône et de la métropole de Lyon, la décision de dérogation est prise par le préfet, après avis du président du conseil départemental ou du président de la métropole de Lyon. En Corse, cette décision est prise conjointement par le préfet et le président du conseil exécutif.

Une aire ne comporte pas d'emplacement délimité pour chaque résidence mobile, ces dernières sont généralement placées au fur et à mesure de leur arrivée par des personnes dédiées à cette tâche. En général 200 m² sont nécessaires par résidence mobile en tenant compte des véhicules, des résidences mobiles, des voies de circulation, de l'espace nécessaire pour les manœuvres afin d'entrer et de sortir, etc.

LES ÉQUIPEMENTS DE L'aire de GRAND PASSAGE

Selon l'article 2 du décret, l'aire de grand passage doit comprendre au moins :

- un accès routier ;
- à l'entrée de l'aire, des installations d'alimentation en eau potable et électrique, un éclairage public ;
- un dispositif de recueil des eaux usées ;
- un système permettant la récupération des toilettes individuelles qui peut être complété par des cabines sanitaires mobiles autonomes non raccordées à un réseau d'assainissement ;
- l'installation de bennes pour les ordures ménagères, sur l'aire ou à sa proximité immédiate ;
- un accès au service de collecte des encombrants et à la déchetterie.

Il est recommandé par ailleurs :

- de se reporter aux guides techniques de la défense contre l'incendie des services départementaux d'incendie et de secours qui prévoient les caractéristiques à respecter pour de tels équipements ;
- de veiller à ce que l'alimentation en électricité garantisse une puissance suffisante pour préserver les installations sur le terrain, mais aussi pour ne pas nuire à l'alimentation électrique du voisinage ;
- d'éviter l'utilisation des citernes alimentaires qui ne garantissent pas une pression suffisante pour alimenter les résidences mobiles sur un terrain de 4 hectares ;
- de se raccorder au réseau public d'assainissement ou d'utiliser pour les eaux usées des stations d'épuration conteneurs ou des cuves enterrées ou semi-enterrées de récupération.

DES DIFFICULTÉS À IDENTIFIER ET À AMÉNAGER LES TERRAINS

Dans certains territoires, des difficultés résultant des disponibilités foncières et des spécificités topographiques peuvent être rencontrées pour identifier un terrain adapté (rareté du foncier disponible ou à un prix abordable, saturation du foncier dans les espaces littoraux, etc.).

Par ailleurs, il est nécessaire de trouver un compromis permettant notamment la proximité des services de santé et de soins, l'accès aux services économiques et commerciaux, les voies de communication ainsi que l'accès aux réseaux, dont l'extension peut s'avérer coûteuse pour un projet, etc. La localisation tient compte également des contraintes réglementaires liées aux risques susceptibles de porter atteinte à la sécurité et à la santé des personnes (inondations, sites industriels et technologiques, pollutions, etc.) et à la réalisation des aménagements indispensables (alimentation en eau et en électricité, collecte des ordures ménagères, etc.).

Un établissement public foncier peut accompagner les collectivités pour effectuer de la prospection foncière et constituer des réserves foncières en amont de la réalisation de l'équipement. En outre, le règlement du PLU peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STCAL) dans lesquels peuvent être autorisées des aires destinées à l'accueil des gens du voyage (cf. l'article L.151-13 du code de l'urbanisme).

La compétence étant exercée désormais par les EPCI, ceux-ci disposent d'une certaine souplesse pour choisir un terrain, en fonction de tout les périmètres énoncés plus haut, dans le même « secteur géographique d'implantation » et faciliter l'accord des élus.

LES SANCTIONS EN CAS DE NON-CONFORMITÉ DE L'aire DE GRAND PASSAGE RÉALISÉE OU DE NON RÉALISATION

Les moyens sont de plusieurs types :

- la collectivité ne remplissant pas ses obligations au titre du schéma départemental ne peut solliciter la mise en œuvre de la procédure de mise en demeure en cas de stationnement illicite prévue à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 ;
- le représentant de l'État dans le département peut se substituer à la collectivité, après mise en demeure restée sans effet (cf. article 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000). La procédure de substitution, identique à celle qui est applicable

pour la création des aires permanentes d'accueil, est détaillée dans la fiche « 3.a – Crédit des aires permanentes d'accueil ».

La **procédure de substitution** a pour la première fois été mise en œuvre par le préfet du Pas-de-Calais par un arrêté du 5 juin 2019. La procédure de consignation des fonds concerne la communauté d'agglomération de Béthune, Bruay, Artois et Lys romane, pour la réalisation d'une aire de grand passage (AGP) de 200 places. Le préfet, par deux mises en demeure, a donné trois mois à l'EPCI afin de proposer des terrains susceptibles d'accueillir l'AGP. L'EPCI ne l'ayant pas fait, le préfet a fait consigner 600 000 € entre les mains du comptable public afin de procéder aux études nécessaires pour trouver le terrain.

La procédure de substitution a aussi été engagée par le préfet de Seine-Maritime à l'encontre de la Métropole Rouen Normandie qui ne s'est pas conformée à ses obligations de réaliser une aire de grand passage. Par arrêté du 23 octobre 2019, la consignation de 500 000 € a été ordonnée, ce qui correspond aux dépenses estimées pour la réalisation de l'aire. La collectivité a six mois pour réaliser les démarches demandées par le préfet.

LE COÛT DE LA CRÉATION D'UNE AIRE DE GRAND PASSAGE

Le coût peut être très variable du fait des opportunités de localisation et des choix techniques et politiques.

Une note relative à l'analyse de la variabilité des coûts d'aménagement d'une aire de grand passage a été rédigée en février 2018 par le GIP AGV 35, regroupement qui coordonne la mise en œuvre du schéma en Ille-et-Vilaine (dont la réalisation des aires de grands passages). Elle liste les points de vigilance sur les conséquences financières qui en dépendent (en dehors des coûts liés à la maîtrise foncière).

Le coût dépend ainsi de différents critères :

- accessibilité, circulation, sécurité, voie à créer, à aménager, trajets piétonniers ;
- visibilité du terrain et intégration urbanistique ;
- voisinage et environnement directs ;
- contraintes réglementaires du terrain (gestion du risque inondation...) ;
- contraintes techniques : assainissement (traitement des eaux usées), électricité, alimentation en eau potable, nature du sol, dépollution des terrains, coût du raccordement aux réseaux existants etc.

La qualité des équipements mis en place initialement influera sur le coût de gestion ultérieur.

En fonction des choix politiques de localisation des aires de grand passage, les coûts de création d'un équipement peuvent varier au sein du même département de moins de 100 000 € (exemple de Fougères Agglomération) à plus d'un million d'euros (exemple de Rennes métropole).

Certains départements ont étudié la possibilité de prescrire des obligations mutualisées entre plusieurs EPCI au SDAHGV pour un cofinancement.



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Le schéma de l'Isère 2018-2024 prévoit en prescription de créer, sur une ou deux aires de grand passage, un volume de 250 à 300 places et une gestion mutualisée entre 3 EPCI (CC Les balcons du Dauphiné, CC Les Vals du Dauphiné et la CA Porte de l'Isère).

LES EMPLOACEMENTS PROVISOIRES

Le décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a été modifié par un décret n° 2019-815 du 31 juillet 2019. Il dispose désormais que la capacité d'accueil est de 200 places de résidences mobiles au plus. En effet, le préfet peut agréer un emplacement provisoire pour une durée maximale de 6 mois, sur demande d'un EPCI. Cet emplacement peut être utile en cas d'attente de la réalisation d'une aire. La réalisation de cet emplacement provisoire permet à un maire ou à un président d'EPCI (si le pouvoir de police lui a été transféré en ce domaine) d'interdire par arrêté le stationnement des résidences mobiles sur le territoire en dehors des aires et terrains aménagés (3° des I et Ibis de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage).