

4A

Les caractéristiques, la création et la mise aux normes des terrains familiaux locatifs



© AGSGV 63

OBJECTIFS / FINALITÉS

Les terrains familiaux permettent 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. Ils apportent ainsi la sécurité du retour.

Seul le statut « **locataire avec une maîtrise d'ouvrage publique** » est traité dans cette fiche, le statut « privé » est traité dans la fiche 4D du présent guide.

La création des terrains familiaux locatifs (TFL) destinés aux gens du voyage constitue une partie de la mise en œuvre opérationnelle des schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Les terrains familiaux locatifs, inscrits dans ces schémas, possèdent un caractère prescriptif au même titre que les aires permanentes d'accueil et les aires de grand passage.

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage indique l'autorité compétente pour la création d'un terrain familial et les délais de réalisation.

Le décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage précise les règles applicables à leur aménagement et leur équipement.

Il convient de noter que les dispositions des articles 2 et 13 du décret précité (caractéristiques de la place de résidence mobile et du terrain familial locatif) s'appliquent suivant une temporalité différente selon la date du dépôt de la demande de permis d'aménager ou de déclaration préalable pour les

travaux de création ou d'aménagement :

- dépôt à compter du 1^{er} janvier 2021 : application immédiate
- dépôt entre le 28 décembre 2019 et le 31 décembre 2020 : délai de cinq ans à compter de la date de dépôt de la demande
- terrains familiaux locatifs en service à la date du 28 décembre 2019, date de la publication du décret : mise aux normes dans un délai de cinq ans à compter de la date précitée.

Dans les deux derniers cas, une dérogation est possible concernant la construction de la pièce de séjour.

Il convient de préciser que le terrain familial locatif **n'est pas un logement adapté et qu'un ménage ne peut se voir attribuer qu'un seul terrain familial locatif** (article 11 du décret n° 2019-1478).

La prise en compte des terrains familiaux locatifs dans le décompte des logements locatifs sociaux prévu par la loi dite « SRU » Les terrains familiaux locatifs en état de service, dont la réalisation est prévue au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, qui sont aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme, peuvent être retenus dans le décompte des logements locatifs sociaux (article 97 de la loi Égalité Citoyenneté et article L.302-5-IV du Code de la construction et de l'habitation). Les articles 17 du décret n° 2019-1478 et R. 302-15 du code de la construction et de l'habitation détaillent les modalités de ce décompte.

Le nombre d'équivalents logements est obtenu en retenant un logement pour un terrain.

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (EPCI) COMPÉTENTS POUR LA CRÉATION DES TERRAINS FAMILIAUX LOCATIFS

La compétence « habitat des gens du voyage » appartient aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre depuis la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Cette nouvelle

compétence obligatoire s'applique à l'ensemble des EPCI depuis le 29 janvier 2017, y compris la Métropole du Grand Paris, la Métropole d'Aix-Marseille et les EPCI composés exclusivement de communes de moins de 5 000 habitants. Cela permet d'assurer une solidarité financière intercommunale.

Selon l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, l'EPCI ou les communes compétentes remplissent leurs obligations en :

- créant et en aménageant des terrains familiaux locatifs dont le schéma départemental a prévu la réalisation sur son territoire,
- contribuant au financement de l'entretien et de la gestion de terrains situés hors de leur territoire. Pour cela, ils peuvent conclure une convention avec un ou plusieurs autres EPCI, ou avec d'autres communes pour les communes non membres d'un EPCI.

LE RÔLE DES BAILLEURS SOCIAUX

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN » (article 88) permet à des organismes d'habitations à loyer modéré¹, à titre subsidiaire, de créer, aménager, entretenir et gérer des terrains familiaux locatifs, dès lors que les besoins ont été identifiés dans le schéma départemental et que l'avis de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent a été recueilli. Dans le cas où l'EPCI (ou la commune) est propriétaire du terrain familial locatif, il (ou elle) peut déléguer la gestion du terrain à un bailleur social.

LE DÉLAI DE RÉALISATION DES TERRAINS FAMILIAUX LOCATIFS

L'article 2 (I et III) de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précise que les communes figurant au schéma départemental et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des terrains familiaux locatifs sont tenus, dans un délai de **deux ans** suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre. Ce **délai est prorogé de deux ans**, à compter de sa date d'expiration, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans ce délai, la volonté de se conformer à ses obligations.

Concernant le calendrier du projet, il est à noter que :

- La notification de l'attribution d'une subvention de l'État à l'EPCI ne se fait que si le projet est déjà bien avancé : choix du terrain arrêté avec le nombre de TFL à créer et le diagnostic social des familles effectué.
- Le décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement dispose qu'aucun commencement d'exécution du projet ne peut être opéré avant la date de réception de la demande de subvention (article 5).

Le versement de la subvention est effectué sur justification de la réalisation du projet et de la conformité de ses caractéristiques avec celles visées par la décision attributive (article 12).

L'article 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 détaille la **procédure en cas de non-respect des délais**, par le représentant de l'État dans le département :

- mise en demeure de l'EPCI de prendre les mesures nécessaires selon un calendrier déterminé, en évaluant le montant des dépenses afférentes,
- si les mesures nécessaires n'ont pas été prises, le préfet peut ordonner à l'EPCI 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 fonds l'EPCI n'a pas pris toutes les mesures nécessaires, le préfet peut mettre à nouveau en demeure l'EPCI de prendre ces mesures, selon un calendrier déterminé. Si l'EPCI n'a pas obtempéré dans les délais prévus par le calendrier, l'Etat 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 l'EPCI. Le préfet peut faire procéder d'office, en lieu et place et aux frais de l'EPCI, à l'exécution des mesures nécessaires. Les sommes consignées peuvent être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées.

Le préfet peut se substituer à l'ensemble des organes de l'EPCI 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'Etat.

À compter de l'achèvement des travaux d'aménagement, la commune ou l'EPCI devient de plein droit propriétaire des aires ou terrains aménagés.

1. Les offices publics de l'habitat, qui sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, les entreprises sociales pour l'habitat, qui sont des sociétés anonymes, ainsi que les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré.



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Création de terrains familiaux à Royan (17)

Une aire de stationnement pour les gens du voyage, située à Royan, nommée « La Puisade », créée en 1992, a rapidement perdu son usage d'accueil.

Dans le schéma de 1996, le terrain en question est mentionné comme une « aire de long séjour ». Il est préconisé à l'époque de « réfléchir à la création de terrains familiaux pour « éviter que les familles s'approprient l'aire définitivement ».

En 2016, vingt ans plus tard, un groupe de travail s'est finalement mis en place. Un premier projet de réalisation de plusieurs TFL disséminés dans la ville n'a pas abouti, suite à l'opposition d'une partie des habitants. Par la suite, une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) a été financée par l'État avec une forte implication de la ville de Royan. Le cabinet d'étude ARCUS a été choisi pour coordonner la création de 10 terrains familiaux locatifs sur le site. La MOUS a proposé une répartition des missions entre les différents acteurs locaux, qui a permis la réussite du projet.

La commune est garante du projet. Le centre social assure le suivi des familles. L'association Tremplin 17 s'implique dans l'accompagnement des familles qui ne souhaitent pas participer à ce projet et cherchent d'autres solutions de logement. Enfin, le bailleur social Immobilière Atlantic Aménagement a construit les terrains familiaux locatifs, les entretient et perçoit les loyers. Un terrain provisoire a été aménagé par la commune sur un site en face de La Puisade. Les familles ont intégré les terrains familiaux locatifs à l'été 2018.

MODALITÉS DE CRÉATION : LE PERMIS D'AMÉNAGER OU DÉCLARATION PRÉALABLE

L'article R. 421-19 (l) du code de l'urbanisme prévoit le dépôt d'un permis d'aménager pour les terrains accueillant plus de deux résidences mobiles.

Il s'agira d'une déclaration préalable pour tout aménagement non soumis à permis d'aménager.

LA LOCALISATION DES TERRAINS FAMILIAUX LOCATIFS

Il est nécessaire de définir une stratégie de localisation sur la base d'un diagnostic. Dans tous les cas, un terrain familial locatif doit se situer :

DANS DES LIEUX DÉTERMINÉS PAR LE SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'ACCUEIL ET D'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

Un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés des terrains familiaux locatifs aménagés (Article 1-II de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000). Les collectivités compétentes peuvent retenir un terrain d'implantation situé sur le territoire d'une commune membre autre que celle figurant au schéma départemental, à la condition qu'elle soit incluse dans le même secteur géographique d'implantation (Article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000). La notion de « secteur géographique d'implantation » est appréciée largement. Il peut correspondre au territoire de l'EPCI, au canton, à l'arrondissement ou à un bassin de vie. L'EPCI a également la possibilité de décider de réaliser l'aire sur le territoire d'une de ses communes membres même si celle-ci compte moins de 5000 habitants.

DANS DES SECTEURS AUTORISÉS PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME

Quel que soit le type de terrain, au regard du document d'urbanisme, l'aménagement d'espaces destinés à l'installation de résidences mobiles est conditionné par :

- les règles locales prises par arrêté du maire,
- l'application des règles de salubrité et de sécurité publiques
- les aménagements assurant la desserte du terrain par des équipements publics (eau, électricité et assainissement),
- les règles d'urbanisme applicables sur la commune (règlement de zones dans les PLUi, PLU...),
- le respect des servitudes liées aux caractéristiques du secteur : zones inondables, aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, protection des monuments historiques, espaces bois classés, sites inscrits ou classés, etc.

Les terrains doivent être situés :

- dans des **secteurs constructibles** et en **zone urbanisée ou à proximité de préférence**. Cette localisation, **en secteur U indiqué**, doit permettre la construction de

bâtis et une inscription favorable dans l'environnement (quartier, ville) : limitation des nuisances, accès aisement aux équipements scolaires, sociaux et culturels ainsi qu'aux services spécialisés et aussi aux commerces. Elle se justifie par leur vocation d'habitat et par le souhait de réduire au maximum les surcoûts liés aux travaux de viabilisation ou de voirie et réseaux divers (VRD). Le décret n° 2019-1478 précise les conditions d'accessibilité aux réseaux (eau, électricité, sécurité, assainissement, collecte des déchets).

- En application de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme, ces terrains peuvent aussi être créés à titre exceptionnel dans les **Secteurs de Taille et de Capacités Limitées (STECAL)**, délimités dans les zones agricoles, naturelles ou forestières. Ces secteurs sont délimités avec l'accord du préfet de département après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

POINT DE VIGILANCE

- Une volonté politique, un pilotage de projet avec des acteurs engagés et ayant de l'expérience sont indispensables.
- La prise en compte des besoins d'habitat des gens du voyage dans les documents de planification et d'urbanisme est essentielle pour le développement de ce type de projet.
- Des procédures foncières et d'aménagement permettant la mise en œuvre des projets sont à développer.



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Guide de l'Habitat Adapté des Gens du voyage en Loire-Atlantique

La DDTM a mandaté fin 2011 le cabinet AURES pour effectuer une étude de besoins et réaliser un outil à destination des différents partenaires, notamment les élus. Cet outil se compose de 3 cahiers (Comprendre, Connaître, Agir) et de 12 fiches-outils, qui figurent dans le guide. Dans le cahier Agir est traité par exemple, la transformation de tout ou partie de l'aire d'accueil en terrain familial.

La fiche n°4 précise « comment créer un zonage spécifique autorisant l'aménagement d'un terrain familial avec un droit à construire limité ».

La fiche n°8 « comment conduire une opération d'habitat adapté ? » apporte un éclairage sur la manière de conduire un projet.

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES TERRAINS FAMILIAUX LOCATIFS

Le fonctionnement des terrains familiaux locatifs est traité dans la fiche 3B du présent guide.

- Les terrains familiaux locatifs ont vocation à accueillir les personnes dites gens du voyage dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. Les résidences mobiles sont définies comme des « véhicules terrestres habitables qui conservent des moyens de mobilité et que le code de la route n'interdit pas de faire circuler » (article 1 du décret n° 2019-1478).
- La place de résidence mobile dispose d'une superficie minimum de 75 m², hors espaces collectifs, hors bâti, hors espace réservé au stationnement des véhicules et circulations internes du terrain (article 2 du décret n° 2019-1478).
- Le terrain locatif familial est clôturé et dispose (article 13 du décret n° 2019-1478) :
 - au minimum de deux places et d'un espace réservé au stationnement contigu à chaque place et sa capacité est d'au moins deux véhicules ;
 - de points d'eau et prises électriques extérieures dont le début et la puissance sont suffisants pour des résidences mobiles ;
 - de compteurs individuels pour l'eau et l'électricité ;
 - d'un bloc sanitaire pour une à six résidences mobiles qui intègre au moins un lavabo, une douche et deux cabinets d'aisance. Leur accès doit être possible depuis l'extérieur et depuis la pièce destinée au séjour ;
 - d'une pièce destinée au séjour. Elle comporte les éléments d'équipement et de confort suivants :
 - > un espace de cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide ;
 - > un éclairage naturel suffisant et un ouvrant donnant à l'air libre ou sur un volume vitré donnant à l'air libre.

La pièce destinée au séjour et le bloc sanitaire doivent être accessibles aux personnes en situation de handicap. Les conditions de confort et de sécurité physique et de santé pour les locataires sont détaillées dans le décret.

Toutefois, dans le cas de terrains familiaux existants ou si la demande de permis d'aménager (ou déclaration préalable) est déjà déposée, le préfet, après avis du président du conseil départemental, peut déroger à l'obligation d'une

pièce destinée au séjour, mentionnée à l'article 13 du décret n° 2019-1478, pour tenir compte d'une impossibilité technique de la construire sur le terrain. Cela peut, par exemple, être le cas de sols sujets au phénomène de retrait-gonflement des argiles.

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 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 (article 20 du décret n° 2019-1478).

- Un arrêté du ministre chargé du logement fixe les prescriptions techniques en matière d'accessibilité.

L'article 14 du décret n° 2019-1478 prévoit qu'à l'issue des travaux et avant la mise en location, le terrain familial locatif doit faire l'objet d'un **contrôle** afin de vérifier qu'il est conforme aux prescriptions prévues aux articles 2 et 13 du décret. Ce contrôle est réalisé une fois pour les nouveaux terrains familiaux locatifs et avant la mise en location.

Le rapport de vérification est établi par une personne physique ou morale qui est :

- 1/ Soit un architecte soumis à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1977 susvisée ;
- 2/ Soit un contrôleur technique au sens de l'article L. 111-23 du code de l'habitation et de la construction, titulaire d'un agrément l'autorisant à intervenir sur les bâtiments ;
- 3/ Soit un bureau d'études ou un ingénieur-conseil ;
- 4/ Soit, en l'absence de maître d'œuvre, le maître d'ouvrage de l'opération.

En cas de respect des prescriptions, un rapport de vérification est délivré.

Un arrêté du ministre chargé du logement définit les modalités de ce contrôle et le modèle du rapport de vérification.

LE COÛT DE LA CRÉATION DES TERRAINS FAMILIAUX LOCATIFS

Les postes de dépenses les plus importants sont souvent ceux de construction des équipements. Les coûts des acquisitions foncières, des VRD et terrassements peuvent alourdir le budget considérablement si l'EPCI ou la commune ne maîtrise pas le foncier et dans le cas de STECAL qui nécessiterait des extensions de réseaux.

Au-delà des coûts de réalisation, il peut aussi exister des coûts d'accompagnement des ménages voire des coûts de gestion. Par exemple, dans la Meuse, la maintenance et le petit entretien courant des terrains familiaux locatifs est assurée par l'EIMA, une société qui fait travailler notamment des gens du voyage.

Les aides mobilisables pour le financement de la création de terrains familiaux locatifs sont présentées dans l' « Annexe A 4.3 – Les aides mobilisables ».



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

La création de terrains familiaux locatifs à Déols (ZAC de Grandeols, Indre)

La création de 4 terrains familiaux est prévue en 2023. Les caractéristiques des deux projets sont les suivantes :

- 4 terrains de 1 237 m² à 1 682 m²
- 4 bâtis de 38 m²
- 1 pièce à vivre, 1 cellier, 1 WC avec sortie extérieure, 1 salle d'eau
- Chauffage au bois et électrique
- Assainissement individuel
- 4 places de résidence mobile par terrain.

COÛT D'INVESTISSEMENT		PLAN DE FINANCEMENT	
Acquisition parcellaire par Châteauroux métropole	1,00 €	Subvention État	170 744 €
Études géotechniques	4 200 €		
Conception des ouvrages	25 000 €	Subvention Conseil Départemental	16 537,60 €
Travaux de raccordement	32 800 €		
Réalisation de plateformes	101 700 €	Auto-financement	
Construction de bâtis	245 780 €	et autres sources de financements	295 199,40 €
Aménagements extérieurs	73 000 €		
TOTAL	482 481 €	TOTAL	482 481 €



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Création de terrains familiaux locatifs à Neschers (Puy de Dôme)

11 terrains familiaux pour 34 places de résidences mobiles avec des parcelles variant entre 206 m² pour 2 places de résidence mobile et 356 m² pour 4 places de résidence mobile. Chaque TFL est équipé d'un espace privatif incluant douche et WC et 8 d'entre eux sont dotés d'une pièce de vie d'une surface comprise entre 16 m² et 24m².

La communauté de communes Couze – Val d'Allier :

- a assuré la maîtrise d'ouvrage du programme,
- a financé l'acquisition du foncier et l'aménagement du terrain,
- a assuré la construction des équipements des terrains familiaux.

Phase étude en 2010 et phase opérationnelle entre 2011 et 2013.

Dépenses TTC de 833 326,73 € TTC, l'EPCI a pris en charge 20 % du coût du projet.

cuisine, d'une salle de bain et de sanitaires. Le mode de chauffage est électrique et un poêle à bois.

Montage financier

L'investissement de la collectivité s'élève à 290 000 €. La Ville, avec les loyers perçus, récupérera une partie de ses dépenses.

Le coût total de cette opération s'élève à 710 000 € HT.

Les participations s'établissent comme suit :

- État : 256 000 €
- Conseil Général (aujourd'hui Conseil Départemental) : 58 000 €
- CUB (aujourd'hui Bordeaux Métropole) : 76 000 €
- CAF : 30 000 €
- Ville de Cenon : 290 000 €

L'accompagnement social lié assuré par l'ADAV 33 a été cofinancé, selon les années, par différents partenaires : Département, FSL, CAF 33, etc.

Gouvernance et partenariats

Le fort maillage partenarial mis en place et les moyens communaux ont conduit au succès de cette opération. Deux instances ont été créées :

- Un comité de pilotage regroupant les élus des deux communes, les services du conseil général, de l'État, de la CUB, de la Caisse d'allocations familiales de la Gironde, l'ADAV33, l'INSUP, et le FSL.
- Un comité technique coanimé par l'ADAV33 et la Mairie de Cenon pour l'élaboration du projet social de ces terrains familiaux.

Un travail avec les familles a aussi été réalisé.

Un chargé de mission de la commune avec délégation du maire était chargé de suivre l'opération.

Ce type de projet est amené à se développer car ce mode d'habitat correspond à une demande des familles. Ce projet rayonne en Gironde et bien au-delà des limites du département. Il accueille régulièrement des délégations : différentes communes, communautés de communes ou d'agglomérations du département, la CNAF mais aussi les agglomérations de Strasbourg, de Niort, de Royan, de Chelles... sont venues visiter et s'inspirer de ce projet. Cependant, un écueil potentiel soulevé est la solvabilisation des ménages si elles ne peuvent pas percevoir l'allocation logement par la CAF.



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Création de terrains familiaux locatifs par la commune de Cenon-Artigues (Gironde)

Depuis 2003, deux groupes familiaux (21 adultes et une vingtaine d'enfants) sont ancrés de manière précaire dans la comme d'Artigues-près-Bordeaux. Ces familles sont considérées par la Ville de Cenon, comme Cenonnaises (la commune est propriétaire du terrain). Le principe de création de terrains familiaux (pour 12 ménages) est retenu en 2008, après un diagnostic social mené par l'ADAV33, la MDSI et le CCAS de Cenon. La location a démarré en 2011. Le projet est monté conjointement par les deux municipalités.

Détail de l'opération

La superficie des terrains est comprise entre 150 et 200 m² avec 2 places de stationnement pour les résidences mobiles. Le projet se compose de 12 maisonnettes construites par la commune de Cenon (bailleur). Chaque lot comporte une maisonnette de 24 m² constituée d'une pièce à vivre avec coin