

Rapport du préfet Guy Merrheim  
Chargé de mission « Gens du Voyage »  
remis à  
Monsieur le ministre de l'Intérieur  
pour le Gouvernement

Septembre 2001



## Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>Stationnement et habitat .....</b>	<b>7</b>
Constat .....	7
Les aires d'accueil .....	7
L'habitat.....	8
Propositions .....	9
Prévoir dans les PLU la réalisation de mini lotissements d'habitat mixte et organiser leur financement .....	9
Arrêter parallèlement des décisions sur les terrains dits « familiaux » aménagés sans autorisation.....	10
Mesures pour faciliter les stationnements .....	10
Reconnaître juridiquement le caractère de logement de l'habitat caravane.....	10
<b>Scolarisation des enfants.....</b>	<b>11</b>
Constat .....	11
Propositions .....	12
<b>Formation professionnelle et économie.....</b>	<b>15</b>
Constat .....	15
Propositions .....	18

## **La citoyenneté ..... 21**

Aligner sur le droit commun les conditions d'inscription sur les listes électorales..... 21

    Constat ..... 21

    Propositions ..... 23

Faciliter la délivrance de la Carte Nationale d'Identité ..... 23

    Constat ..... 23

    Propositions ..... 24

Conduire une réflexion pour appliquer les textes récents sur la détention provisoire 25

## **Le cas des nouveaux arrivants (Roumains, ex-Yougoslaves, Albanais) ..... 27**

    Constat ..... 27

    Propositions ..... 30

## **Début d'application de la loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage..... 33**

    Comment les acteurs locaux perçoivent-ils la loi ? ..... 34

    Quelles difficultés apparaissent dans la gestion de la première phase de mise en oeuvre de la loi ? ..... 34

    Quelles sont les grandes lignes du schéma ? ..... 35

    La qualité de la concertation entre partenaires laisse-t-elle penser que les schémas seront co-signés dans les termes prévus par la loi ? ..... 36

## **Conclusion..... 37**

# Introduction

Par lettre de mission du 17 juillet 2000, il m'était d'une part demandé d'actualiser, à l'adresse du Gouvernement « les recommandations contenues dans (mon) rapport rédigé en mai 1996 en tenant compte notamment des difficultés créées par l'arrivée de nouveaux flux d'émigrants en provenance de l'ex-Yougoslavie, d'Albanie et de Roumanie », d'autre part « d'informer le Gouvernement des conditions actuelles d'application de la loi relative aux gens du voyage ».

Tel est l'objet du présent rapport qui s'articule autour de six chapitres qui traitent successivement du stationnement, de la scolarisation des enfants, de la formation professionnelle et de l'économie, de la citoyenneté, du cas des nouveaux migrants de l'Est de l'Europe, du début d'application de la loi relative à l'accueil des gens du voyage un an après sa publication.

Chacun des cinq premiers chapitres du rapport fait l'objet d'un constat et de propositions susceptibles de contribuer à l'évolution positive des différentes questions soulevées. Le sixième se veut davantage un point d'étape à quelques mois du commencement de mise en oeuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

**Une double exigence** a présidé à la recherche de solutions : **l'adaptation**, dans son application et la progressivité dans sa mise en oeuvre, **du droit commun à un mode de vie particulier**; la **volonté d'une meilleure intégration de la population tsigane** dans la société française, **dans le respect réciproque des cultures**, souvent riches et ancestrales et des modes de vie.

La problématique des gens du voyage peut être comparée à un **iceberg** en ce sens qu'**une partie est visible**, connue de tous, perturbe un grand nombre de personnes, fait l'objet d'articles de presse, mobilise nombre de responsables publics, associatifs, économiques, et oblige l'intervention régulière de la justice et des forces de l'ordre, **C'est le stationnement. L'autre partie est immergée**, peu visible à l'œil non averti, moins médiatisée, et pourtant tout aussi importante pour ne pas dire plus importante. C'est la pratique de **la citoyenneté, la scolarisation des enfants, la formation des jeunes** aux métiers traditionnels et modernes, l'activité économique, les exigences inhérentes à la pratique du voyage, etc...

Aucun de ces éléments de problématique ne doit être sous estimé, Ils ont une égale importance. La réponse des autorités de l'État risquerait d'être inopérante si nous n'embrassons pas dans sa globalité l'ensemble des problèmes connus des gens du voyage, pour l'essentiel d'origine tsigane, qui représentent plusieurs centaines de milliers de personnes, dont 250 000 environ voyagent effectivement. Ils sont vraisemblablement autant à vivre

une situation de semi-sédentaires ou sédentaires, sans pour autant que ces positions soient cloisonnées. En effet, si le renoncement à voyager peut représenter un choix voulu, il est souvent dicté par des considérations économiques, et par conséquent ressenti comme un échec qui ne doit être que passager. Ceux qui ont connu le voyage, quelles que soient les raisons qui ont motivé leur sédentarisation, demeurent potentiellement voyageurs.

Par delà les différences liées au fait de plus ou moins voyager, la population visée par ce rapport compose une mosaïque de gens aisés et de familles à la limite du seuil de grande pauvreté, de groupes et de sous-groupes, roms, gitans, manouches, sintis, yéniches, différents et semblables, avec leur culture, leur religiosité, leur approche particulière du temps et de l'espace.

# Stationnement et habitat

Le problème du stationnement et de l'habitat des gens du voyage est particulièrement sensible. Il conditionne la solution de beaucoup d'autres problèmes, comme par exemple la scolarisation des enfants, les questions de santé et d'hygiène de vie, l'accès aux différents services publics. C'est la raison pour laquelle il apparaît en première place dans ce rapport.

## Constat

Aujourd'hui, ce problème est plus que jamais crucial, tant pour les **élus locaux** que pour les **gens du voyage**.

Les premiers, de plus en plus véhémentement pressés par leurs concitoyens sédentaires, supportent de moins en moins la présence anarchique et dense de caravanes en des lieux non prévus pour cet usage. Ils constatent et déplorent la stratégie du « rapport de force » initiée par les gens du voyage qui ont compris que le plus sûr moyen de résister aux expulsions rapides passait par les déplacements en masse, ajoutant au sentiment « d'envahissements subis et réitérés » ressenti par les riverains des espaces investis.

Les gens du voyage, quant à eux, considèrent qu'ils ne peuvent pas pratiquer un mode de vie ancestral ni bénéficier de la « liberté d'aller et venir » (principe de valeur constitutionnelle » selon la décision du 12 juillet 1979 du Conseil Constitutionnel), si l'interdiction de stationner la règle, tandis que l'autorisation serait l'exception.

## Les aires d'accueil

**La plupart des propositions suggérées dans le rapport de 1996 concernant le schéma départemental des aires d'accueil, la réalisation et le fonctionnement de celles-ci, trouvent une réponse juridique avec la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.** Par la réalisation d'Aires d'Accueil en nombre correspondant aux besoins mesurés dans chaque zone géographique et de qualité urbanistique, environnementale, sociale, compatible avec les exigences des modes de vie actuels, **la loi doit régler, dans les cinq années qui viennent et dans sa quasi-totalité, le problème d'habitat des gens du voyage qui voyagent effectivement en permanence.** Par voie de conséquence, devraient simultanément régresser, jusqu'à ne plus représenter que ces situations exceptionnelles et marginales, les contentieux graves entre population sédentaires, autorités locales et gens du voyage. Pour l'heure, chassés de partout, les Gens du voyage tentent de s'imposer en établissant un rapport de force qui leur soit favorable en se déplaçant nombreux). **Cela suppose d'une part, que**

**ladite loi soit appliquée dans l'intégralité et la rigueur de ses onze articles**, et que, d'autre part, les dates butoir du calendrier relatif à l'adoption des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage (5 janvier 2002) et à la réalisation des aires (5 janvier 2004) ne soit pas remises en cause malgré le réel inconvénient que constitue le retard apporté à la publication des décrets (JO du 26 juin 2001) et circulaire d'application de la loi (5 juillet 2001).

Si on retient effectivement

- que l'art 1<sup>er</sup>-III de la loi dispose « Le schéma départemental ..... est approuvé conjointement par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'État dans le département. Il fait l'objet d'une publication. »,
- que l'art 2-I stipule « Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'art 1er sont tenues dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre » ,
- et que l'art 3-I ajoute « à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental et après mise en demeure par le préfet resté, sans effet dans les trois mois, l'État peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant » ,

**on remarque que le calendrier de réalisation concrète des aires est positionné dans une « fenêtre de tir » particulièrement favorable sur le plan électoral.**

En effet les travaux des premières aires des nouveaux schémas pourraient être engagés au lendemain des élections présidentielles et législatives, et les derniers chantiers aidés financièrement par l'État à mi-mandat municipal. **En toute hypothèse, l'ensemble du dispositif d'accueil des gens du voyage formalisé dans les schémas départementaux pourrait trouver sa conclusion avant les prochaines élections municipales**

Durant la période d'étude et de réalisation de ces Aires d'Accueil, il semblerait judicieux que les différents partenaires de ce dossier que sont les élus locaux, les représentants des gens du voyage, les forces de l'ordre et plus généralement les pouvoirs publics soient incités à dialoguer ensemble dans un esprit de conciliation pour que dans l'attente de l'achèvement des Aires d'Accueil, et dès lors où cela est nécessaire, des zones de tolérance puissent permettre un stationnement provisoire, concerté, et le moins pénalisant possible pour les sédentaires particuliers et économiques riverains des groupes de gens du voyage.

## **L'habitat**

**Reste posée la situation des Gens du Voyage qui ne voyagent plus, qui voyagent moins ou qui voyagent dans un espace géographique réduit.** En d'autres termes, pour des raisons qui tiennent à la conjoncture économique ou aux structures des sociétés actuelles, des voyageurs, de plus en plus nombreux peuvent souhaiter se sédentariser

temporairement, durablement ou ponctuellement. Ils peuvent souhaiter **bénéficier des politiques classiques en faveur du logement social**. Dans ce cas, il faut imaginer des mesures d'accompagnement particulières. Ils peuvent vouloir acquérir un logement auprès d'un vendeur privé ; dans cette hypothèse il faut veiller à ce qu'aucune condition injustifiée ne s'apparente à une pratique discriminatoire. Souvent, du fait de leur culture tsigane, de leur mode de vie ancestral, ils peuvent vouloir ne pas rompre totalement avec l'environnement du voyage et de la caravane qui les a accompagnés toute une vie. La réponse actuelle n'est pas toujours satisfaisante ni en phase avec le code de l'urbanisme. Ainsi, certains terrains dits familiaux peuvent-ils être sommairement construits bien que situés en zone qualifiée non constructible au plan d'occupation du sol (POS). Dans d'autres cas, des emplacements sont sédentarisés sur les aires d'accueil, ce qui ne correspond pas à la destination de ces équipements. Il peut arriver également que des espaces squattés, aux allures de bidonvilles, soient le dernier refuge de familles en situation de « survie » et d'exclusion extrême.

C'est pour répondre aux souhaits plus ou moins exprimés et aux besoins constatés de nombreuses familles écartelées entre voyage et sédentarisation, sans rien exclure de possibles évolutions individuelles, ni dénaturer la fonction des aires d'accueil que sont faites les propositions suivantes.

## Propositions

### Prévoir dans les PLU la réalisation de mini lotissements d'habitat mixte et organiser leur financement

La forme la plus intégrative d'habitat spécifique, demeure la **réalisation de mini lotissements d'habitat mixte** (quatre ou cinq parcelles maximum pour éviter le risque de ghettoïsation) **en accession à la propriété ou location** (réalisé et géré par un organisme public de logements sociaux) avec possibilité de formules originales de location-vente, d'accession progressive par paiement différé du foncier ou toute autre formule pragmatique. **Celles-ci bénéficieraient du statut de projet d'intérêt général** (P.I.G. art L 121-12 et R 121-13 1° du code de l'urbanisme), et devraient figurer aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) des communes concernées, prévus par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Le cas échéant, ces politiques d'habitat mixte pourraient être transférées à une structure intercommunale. Dans cette hypothèse, les projets devraient figurer dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) eux aussi instaurés par la loi SRU.

A l'exemple d'expériences réalisées dans certaines villes de France, nous pourrions **privilégier le financement** sur les fonds spécifiques de la politique du logement, **d'habitat mixte** (une partie construction traditionnelle qui pourrait être très petite, comprenant les sanitaires, la cuisine, une salle de convivialité à laquelle s'accrochent une ou plusieurs caravanes), **évolutif dans le temps et dans l'espace** (l'évolution portant sur l'espace bâti, et son adaptabilité), selon des modalités définies au moment de la conception du projet. L'usage de cette nouvelle mesure ouvrirait droit aux prêts accession à la propriété, aux prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I) et à l'aide personnalisée au logement aménagée. Ce type d'habitat serait aussi soumis à la fiscalité locale. **Pour responsabiliser locataires et accédants, et garantir une qualité environnementale, ces mini lotissements d'habitat mixte seraient soumis à des règles**

contractuelles de lotissement. Instruct des expériences malheureuses constatées dans certaines villes éclairées en la matière, il faudrait éviter de laisser implanter ces mini lotissements d'habitat mixte dans des quartiers qui rencontrent déjà des problèmes sociaux difficiles.

Les politiques de logement mixte devraient figurer dans les différents contrats engageant l'État et les collectivités locales (contrat de plan État Région, contrat de ville ou d'agglomération etc...)

### **Arrêter parallèlement des décisions sur les terrains dits « familiaux » aménagés sans autorisation**

Dès l'étude préalable de faisabilité de ces mini lotissements d'habitat mixte il faudrait convenir que le moment est opportun pour **arrêter des décisions concernant les terrains dits « familiaux » sur lesquels ont été construits sans autorisation des bâtiments plus ou moins aménagés**. La régularisation, la mise aux normes, la destruction accompagnée d'un échange de propriété moyennant paiement total ou partiel, ou toute autre formule coercitive ou négociée localement, devront trouver leur application concrète, en l'inscrivant au besoin dans le temps, avec pour objectif de permettre à chacun, voyageur, voyageur en voie de sédentarisation ou sédentaire, de vivre dignement, tenant compte des possibilités contributives des familles, dans un environnement maîtrisé.

### **Mesures pour faciliter les stationnements**

Certains Voyageurs très itinérants sont adeptes de stationnements courts. D'autres voudraient pouvoir poser leur caravane sur des terrains non aménagés durant les périodes hors voyage. Pour ceux-là, il serait judicieux de :

- **rappeler aux autorités locales que le stationnement de 48 heures est un minimum** et 15 jours un maximum (art R443-3 du code de l'urbanisme)
- **porter de trois à six mois le délai de stationnement sur terrains non constructibles** (art R 443-4 du code de l'urbanisme) hormis en zone à risque. Cet assouplissement permettrait l'hivernage des gens du voyage sur des terrains leur appartenant. Cette mesure serait de nature à favoriser la scolarisation des enfants.

### **Reconnaître juridiquement le caractère de logement de l'habitat caravane**

**Reconnaître juridiquement le caractère de logement de l'habitat caravane, à la condition que celles-ci soient installées sur des aires ou des terrains reconnus comme légalement aménagés pour cet usage, que les usagers de ces équipements en respectent le règlement intérieur, qu'ils soient titulaires d'un titre de circulation en application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969**. Cette mesure permettrait de faire bénéficier des allocations logement, fonds de solidarité logement (FSL), APL, les gens du voyage aux mêmes conditions générales et notamment de ressources que les sédentaires. Elle inciterait également les voyageurs à ne plus stationner que sur des emplacements prévus à cet effet.

# Scolarisation des enfants

Apprendre à vivre ensemble, dans le respect réciproque des différences, des cultures, des histoires, des traditions, des modes de vie, protégé par la loi républicaine commune, qui s'applique à tous, pourrait être le reflet idéalisé de l'intégration. L'école, de part sa mission, la qualité de ses personnels, le public d'enfants et de parents qu'elle accueille, est sans doute le lieu approprié et l'outil le plus adapté pour transformer l'idéal abstrait en une réalité concrète.

## Constat

Dans la population de gens du voyage d'âge scolaire, peu fréquentent régulièrement l'école. On peut estimer que près de la moitié des enfants ne sont jamais scolarisés. Exceptionnellement, certains franchiront et dépasseront le niveau secondaire.

Chez les adultes, il n'est pas rare de constater un taux proche de 80% d'analphabétisme. Les jeunes adultes n'échappent pas à ce constat. L'insertion des gens du voyage dans la société devenue aussi exigeante que la notre suppose que soit rapidement résolu ce fléau.

La difficulté de scolarisation est d'abord liée aux problèmes de stationnement. Les expulsions répétitives ajoutées aux effets d'une vie itinérante rendent les séjours en un même lieu extrêmement courts. Aujourd'hui, pour de nombreux voyageurs, l'obligation de scolariser leurs enfants équivaut à une mission incomprise, voire dans certains cas impossible. La mise en œuvre progressive de la loi du 5 juillet 2000 est de nature à permettre à moyen terme une évolution positive de cette situation.

D'autres problèmes contribuent au manque d'engouement des différentes parties concernées par la scolarisation :

- le peu d'empressement que manifestent certains parents pour l'école par peur de perdre leur identité ;
- le manque de disponibilité d'enseignants qui, parfois, exercent dans des classes devenues surchargées du fait de la présence d'enfants qui nécessiteraient un accompagnement particulier ;
- l'inadéquation des programmes des méthodes d'enseignement et d'évaluation des acquis pour des enfants aux traditions et modes de vie si différents des normes généralement retenues.

Enfin, la relation enseignants – enfants - parents peut être vécue de façon plus complexe avec une population de passage qu'avec des habitants de l'endroit.

## Propositions

Les propositions qui suivent ne peuvent s'entendre et représenter une amorce de solution au problème de scolarisation que si, dès avant la réalisation d'aires d'accueil, et plus encore les aires d'accueil construites en nombre suffisant, le stationnement prolongé mais non permanent pour les voyageurs qui le souhaitent n'est pas contrarié :

- **rappeler aux autorités locales et aux parents**
  - la loi du 28 mars 1882 qui rend l'instruction primaire obligatoire,
  - l'art 5 de l'ordonnance du 6 janvier 1959 qui stipule que « les manquements à cette obligation constituent des contraventions susceptibles d'entraîner la suspension ou la suppression du versement aux parents des prestations familiales... »,
  - la circulaire n° 70-428 du 9 novembre 1970 qui précise que « tant à l'école maternelle qu'à l'école élémentaire, quelle que soit la durée du séjour et quel que soit l'effectif de la classe correspondant à leur niveau, les enfants de familles itinérantes doivent être accueillis »,
  - la loi d'orientation sur l'éducation n° 89-436 du 10 juillet 1989 qui affirme art 1er « Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté. L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique »
- **faciliter l'accueil des enfants du voyage dans les mêmes écoles que les enfants sédentaires par des mesures de cartes scolaires qui permettent d'abaisser les effectifs des classes qui reçoivent les enfants des aires d'accueil, et le renfort occasionnel de poste d'enseignant itinérant (formé et affecté précisément aux enfants du voyage) dans les classes recevant temporairement des enfants de passage. Dans la mesure du possible les classes de cursus normal seront préférées aux classes spécialisées pour éviter le risque d'avoir à constater des conséquences ségrégatives imprévues ;**
- **autoriser la double inscription** pour les enfants du voyage **dans une école et au Centre National d'Enseignement à Distance (CNED)**, et faciliter le maintien d'une discipline éducative pendant et entre chaque période de stationnement ;
- **préciser le rôle des structures de type «camion écoles mobiles»** (l'équipement pourrait être financé par les collectivités locales, les départements, les CAF, la gestion assurée par des associations conventionnées, les enseignants secondés par des emplois jeunes issus des gens du voyage relèveraient de l'État) **qui n'interviendraient que ponctuellement et pour des périodes courtes auprès des jeunes enfants le temps de les familiariser avec l'école, de jeunes voyageurs isolés, en soutien et remise à**

**niveau pour les plus grands, ainsi qu'à l'occasion de grands rassemblements ou d'évènements exceptionnels ;**

- **développer des actions partenariales avec des associations** (de gens du voyage ou proches de ceux-ci) conventionnées tels que :
  - du **soutien scolaire** organisé par des enseignants et des associations qui s'investissent auprès des gens du voyage dans le cadre de **contrats d'objectif établis avec les rectorats** ;
  - des « **missions de coordination départementales** » auprès des inspections académiques, chargées
    - **d'observer, de susciter, d'évaluer, de suivre des actions** en liaison avec l'inspecteur, conseiller pour l'adaptation et l'intégration scolaire (AIS),
    - **d'animer des concertations** entre formateurs, assistants sociaux, élus focaux,
    - de **faciliter les relations parents école**,
    - **d'informer les enseignants** et envisager les formations nécessaires,
    - **repérer et identifier les besoins en matière de scolarisation** en relation avec les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage ;
- **intégrer dans les programmes pédagogiques quelques modules pratiques** sur des thèmes inspirés de leur vie (lecture à partir de l'histoire de leur mobilité ; mathématique appliquée aux problèmes rencontrés dans l'exercice d'activités ambulantes) sur support audiovisuel plus proche de leur tradition orale ;
- **adapter à la marge, les méthodes d'évaluation des acquis** actuellement pratiquées selon des normes objectives et rigides, **en les complétant par la validation d'acquis culturels et extrascolaires des enfants « différents de par leur vécu » que sont les voyageurs, et ainsi compenser les handicaps d'une vie scolaire perturbée par la vie du voyage**. Au nom d'un principe d'égalité de chaque enfant devant la loi, on peut imaginer élargir ce système « d'évaluation à la carte des acquis éducatifs » à d'autres enfants perturbés dans leur vie scolaire mais riches d'expériences extra-scolaires comme les enfants malades ou hospitalisés, les enfants de Parents séparés, les enfants d'étrangers réfugiés politiques etc...
- **généraliser le livret de suivi pédagogique qui prene en compte pour l'évaluation scolaire les acquis culturels et extra-scolaires sur l'ensemble du territoire**. Ce document devra notamment faire largement apparaître les éléments positifs de connaissance extra-scolaire de l'intéressé pour ne pas être perçu comme discriminatoire ;

- **inciter les écoles des communes recevant les enfants stationnant sur les aires d'accueil à organiser une fois dans l'année avec les gens du voyage une fête autour d'un même thème comme par exemple : « ma culture, ta culture, notre richesse ».** A partir de rencontres entre sédentaires et voyageurs, ce serait l'occasion de comparer et de promouvoir, de comprendre et d'expliquer ce qui fait la richesse de modes de vie, différents et respectueux les uns des autres.
- **préparer les collèges à recevoir à terme plus d'adolescents du voyage** (moins de 10% de ces jeunes sont à l'heure actuelle scolarisés) en expérimentant à grande échelle des organisations du travail, des programmes pédagogiques et des projets professionnels cadre, compatibles avec le mode de vie et le niveau scolaire de ces jeunes, tout en garantissant une formation adaptée mais de qualité.

# Formation professionnelle et économie

Dans le vocabulaire de notre société, l'image d'Épinal a définitivement cédé le pas à l'image de synthèse. Il demeure cependant des domaines où ce type de caricature, qui peut traduire un aspect limité d'une réalité mais certainement pas toute la complexité de la réalité, résiste aux évolutions. L'approche que certains d'entre nous peuvent avoir de « l'inconnu », la peur que suscite la présence d'un groupe de personnes vivant en caravanes, la suspicion quant à l'origine des moyens financiers et matériels de « ces gens du voyage » font partie des vestiges de cette imagerie.

La réalité est sans doute plus simple. Aucune communauté humaine n'étant parfaite, il y a nécessairement des noyaux de délinquance petite ou grande, chez les gens du voyage, mais rien ne permet d'affirmer que celle-ci soit sensiblement différente en proportion de ce que représente en moyenne la délinquance sous ses diverses formes dans l'ensemble des composantes de la société. Par contre, il semble évident que le travail non déclaré occupe une plus grande place chez les voyageurs. Que peut-on savoir de cette situation et comment amorcer un début de remède ?

## Constat

**Le travail manuel et le commerce représentent l'essentiel de l'activité économique des gens du voyage.** A titre indicatif on peut citer dans les secteurs

- du commerce : la **vente de produits textile, de tapis, de meubles et antiquités**
- de l'artisanat : la **fabrication d'objet de vannerie, de chaudronnerie, de dinanderie**
- des services : **l'étamage, l'affûtage, le ramonage**
- des travaux saisonniers : **la cueillette de fruits, le ramassage de légumes, les vendanges.**

Les échanges commerciaux entre gens du voyage se réalisent parfois sous forme de troc, tandis que pour **l'essentiel la vente de produits à la clientèle sédentaire se conclut sur les marchés ou au porte à porte.**

Les gens du voyage s'adaptent aux conditions du moment plus qu'ils n'envisagent l'avenir, aussi est-il fréquent qu'une même personne exerce simultanément différentes activités, seul ou en famille au sens large du terme, en fonction des besoins et du rythme de la conjoncture.

Une mobilité réduite ajoutée à une activité unique peuvent conduire à un appauvrissement et au recours à des aides publiques (RMI), allocations qui font craindre à certains responsables associatifs qu'elles ne détruisent une partie de leur équilibre culturel et social en les rendant dépendants. **Or, pour diverses raisons, certaines des entreprises et activités pratiquées par les voyageurs sont menacées.** La difficulté de trouver des débouchés de substitution à certaines activités traditionnelles, l'inadaptation de leurs micro-entreprises aux règles sociales et fiscales en vigueur, mais aussi l'évolution de la réglementation pour avoir droit d'exercer certaines activités artisanales ou pour démarcher à domicile, en sont en partie la cause.

**Ainsi, la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat peut apparaître dissuasive aux gens du voyage, héritiers d'un savoir-faire dans des métiers traditionnels, mais dont la compétence, transmise sur le tas par des membres de la famille n'est pas sanctionnée par un diplôme.**

L'art 16 prévoit que quelle que soit la forme de l'entreprise, certaines d'entre elles « ne peuvent être exercées que par une personne qualifiée professionnellement ou sous le contrôle effectif et permanent de celle-ci » :

L'art 19 rappelle que l'immatriculation au répertoire des métiers et une qualification reconnue sont obligatoires pour exercer certaines activités indépendantes « de production de transformation, de réparation ou de prestation de services ».

Dans son art 1er, le décret n° 98-246 du 2 avril 1998 précise que les personnes concernées par l'art 16 de la loi du 5 juillet 1996 « doivent être titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle » ou d'un brevet d'études professionnelles ou d'un diplôme ou d'un titre homologué de niveau égal ou supérieur délivré pour l'exercice de l'un des métiers prévus dans la liste annexée au présent décret. A défaut de diplômes ou de titres homologués, ces personnes doivent justifier d'une expérience professionnelle de trois années effectives... acquise en qualité de travailleur indépendant ou de salarié dans l'exercice de l'un des métiers concernés ».

**Les compétences, réelles des gens du voyage dans certains secteurs professionnels ne sont généralement pas issues d'un apprentissage dispensé par l'Éducation Nationale, l'AFPA ou autre organisme de formation reconnu. Ils ne peuvent pas toujours justifier de trois années de salariat chez un employeur détenteur des titres et qualités requis. Par conséquent, les gens du voyage courent le risque réel d'exclusion du marché du travail, re-dynamisé mais exigeant, et de rejet dans la clandestinité.**

Une autre réalité, insatisfaisante, vécue par beaucoup d'entre eux, consiste à cumuler débrouillardise et minima sociaux tel le RMI sans réelle perspective de pouvoir sortir d'un système vicié et porteur de risques.

Quant à la **loi n° 72-1137 du 22 décembre 1972** modifiée, relative à la **protection des consommateurs en matière de démarchage et de vente à domicile**, elle protège effectivement l'acquéreur d'un bien, mais **prive de fait les gens du voyage d'une activité traditionnelle qu'est la vente au porte à porte.**

Originellement, le législateur avait pourtant partiellement admis la spécificité et les contraintes rencontrées par les gens du voyage. Il a prévu de soustraire de cette législation un certain nombre d'activités parmi lesquelles « la vente des produits provenant exclusivement de la fabrication ou de la production personnelle du démarcheur ou de sa famille ainsi que des prestations de services liées à une telle vente et effectuées immédiatement par eux-mêmes », et de reporter son application selon certaines modalités de cinq années pour « les personnes titulaires de l'un des titres de circulation prévus par 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 loi n° 95-96 du 1er février 1995**, qui modifie la loi du 22 décembre 1972, tout en confirmant certaines activités hors du cadre de la loi, réintègre pleinement les professionnels relevant de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 dans le champ de la loi du 22 décembre 1972 modifiée, **soumettant dès lors les gens du voyage aux articles L 121-23 à L 121-28 du code de la consommation.**

Désormais la vente à domicile réalisée par un voyageur, par définition de passage, d'un quelconque produit doit faire l'objet d'un contrat sur lequel devra figurer l'adresse du démarcheur (qui en réalité n'a pas de domicile ni résidence fixe), le formulaire détachable destiné à faciliter l'exercice de la faculté de renonciation à l'achat (le respect de cette mesure oblige le vendeur sans domicile fixe à devoir revisiter son client sept jours après son premier passage), et à récupérer le cas échéant une marchandise qui aura été utilisée - l'exemple le plus souvent cité par les intéressés étant le matelas. **Ainsi doit-on constater que la réglementation qui s'applique à certaines activités économiques des gens du voyage s'apparente à celle applicable aux grandes sociétés de vente par correspondance (VPC).**

Il semble que la survie de ce secteur commercial de la population concernée par la vente au porte à porte ne puisse à l'heure actuelle s'envisager qu'en jonglant quelquefois avec la règle.

## Propositions

Trois mesures seraient de nature à développer et à réintégrer des activités et des, entreprises artisanales et commerciales dans un circuit économique reconnu et normal :

- par la **reconnaissance des acquis professionnels** et l'implication des gens du voyage dans la formation ;
- par **l'aménagement, de la loi en matière de vente à domicile** ;
- par l'adaptation des systèmes sociaux et fiscaux à la particularité des micro-entreprises.

Leur caractère éventuellement dérogatoire n'a pour objet que d'alimenter une prise de conscience mutuelle, engageant un processus d'intégration de réalités mesurables rencontrées par certaines professions exercées par des Sens du voyage dans le cadre de l'application de la loi.

- **Intervenir, sur le projet de loi de modernisation sociale.** Adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture, ce texte devrait revenir en discussion à l'automne 2001. En application de son art 40, « toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire reconnaître son expérience en vue de l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle ». **L'expérience des gens du voyage devrait pouvoir être reconnue par attribution de Certificats de Compétences Professionnelles (CCP) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.** Cette formule prend essentiellement en compte les compétences techniques et pratiques ; elle doit pouvoir admettre des méthodes de formation originales, elle doit permettre aux bénéficiaires d'envisager l'avenir avec plus de confiance. L'expérience professionnelle gens du voyage serait évaluée, reconnue et validée par un jury composé de formateurs et de professionnels parmi lesquels des voyageurs aux qualités reconnus. **Le système de validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) serait spécifique et tiendrait compte du fait de leur faible maîtrise de la lecture et de l'écriture.** Ils seraient évalués en situation d'activité professionnelle. Pour optimiser la sélection des candidats à la validation des acquis de l'expérience professionnelle, **des actions en amont seraient commandées aux associations reconnues de gens du voyage, ou au service des gens du voyage.** Celles-ci pourraient proposer, préparer et parrainer des candidats susceptibles de correspondre au profil requis en matière de compétence professionnelle et de motivation. Cette source de recrutement ne serait pas exclusive. Chaque titulaire d'un titre de circulation relevant de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, aurait la possibilité de déposer un dossier de candidature. **L'évaluation des acquis professionnels se ferait à partir d'entretiens, en complément ou substitution des supports techniques traditionnels.** Ces entretiens reposeraient sur l'évocation et l'analyse de situations professionnelles complétées de plans et permettant d'évoquer des questions techniques et d'organisation du travail mettant en évidence les capacités d'analyse, d'autonomie, d'initiative, d'anticipation, et tenant, compte des relations et de la notion particulières que peuvent avoir les gens du voyage avec le temps et l'espace. Les lacunes constatées à l'occasion de ces évaluations conduiraient à une proposition de stage d'adaptation d'une durée compatible avec leur mode de vie, composé de

séquences de formation courtes, pilotées par un organisme de type AFPA, susceptible d'être suivi par un même stagiaire dans différentes Régions pour ne pas remettre en cause leur mobilité. **Le ministère chargé de la formation professionnelle pourrait conventionner certains professionnels voyageurs qui deviendraient sous certaines conditions des formateurs praticiens.** La capitalisation des CCP pourrait déboucher sur la délivrance du certificat de formation professionnelle (CFP) ce qui permettrait aux gens du voyage de pérenniser des activités économiques pratiquées depuis toujours et de découvrir des opportunités susceptibles de déboucher sur de nouveaux métiers et de nouvelles pratiques.

- l'art L 121-22 du code de la consommation qui exonère certaines activités des art L 121-23 à L 121-28 serait **complété de l'alinéa suivant**, inspiré de l'art 9 de la version première de la loi n° 72-1137 du 22 décembre 1972 : « **Les ventes et prestations de service réalisées par des personnes titulaires d'un titre de circulation prévu par la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 dont le montant n'excède pas 150 euros. Ces actes commerciaux donnent lieu à la délivrance d'un reçu daté et indiquant, outre le montant global de la vente ou de la prestation, l'identité du vendeur ou prestataire de service, le numéro de son titre de circulation, ainsi que l'autorité qui l'a délivré** ».
- **permettre la régénération de micro-entreprises artisanales et commerciales** en situation précaires par l'ouverture, à titre expérimental et provisoire (par exemple 3 ans), d'un « guichet unique » de perception des cotisations fiscales et sociales d'un montant forfaitaire et mensuel inférieur au Micro-BIC. À l'issue de cette période, la situation de chaque entreprise concernée par cette mesure ferait l'objet d'un diagnostic et serait progressivement réintégrée dans le système de droit commun. Cette mesure, outre qu'elle alimenterait modestement les premières années mais régulièrement des organismes (URSSAF, Caisses de maladie et de retraite), serait de nature à offrir à des familles de gens du voyage qui le souhaitent la possibilité de retrouver la légalité et la respectabilité.



# La citoyenneté

Les gens du voyage ont le sentiment de manquer de reconnaissance de la part de la population en général et des décideurs en particulier. De ce sentiment, est née, chez certains, une propension au rejet des institutions de toutes natures. Leur mode de vie nomade, parfois décrié, est souvent perçu comme un moyen de se soustraire aux règles qui régissent l'organisation de la société. Ils sont souvent soupçonnés d'enfreindre la loi en toute impunité. Voyageurs et sédentaires auront du mal à se comprendre et à se faire confiance aussi longtemps que de part et d'autre, la citoyenneté semblera ne pas être égale en droits et plus encore en devoirs. Dans l'exercice de la citoyenneté comme dans tous les aspects de la vie, nous devons rechercher les moyens de permettre que le droit applicable aux gens du voyage soit le droit commun. En matière de citoyenneté, une mesure simple à mettre en oeuvre et forte d'un point de vue symbolique serait de nature à modifier le regard porté par les gens du voyage sur la place et le rôle qui leur sont reconnus dans notre société : Les conditions d'exercice du droit de vote.

---

## Aligner sur le droit commun les conditions d'inscription sur les listes électorales

---

### Constat

Un pouvoir fondamental auquel nos concitoyens sont justement attachés, alors que le taux d'abstention élevé de certaines élections pourrait faire penser le contraire, c'est le pouvoir d'exprimer leur opinion par le vote que la Constitution, veut, notamment, en application de son art 3, à la fois « universel, égal et secret » ouvert à « tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ». Ce même droit s'attache aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui le souhaitent dès lors où ils vivent en France (art LO 227 du code électoral s'agissant de l'élection municipale, et loi n° 94-104 du 5 février 1994 s'agissant de l'élection des représentants de la France au Parlement européen).

Ainsi, la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 fonde-t-elle le droit commun. Dans le code électoral, celui-ci trouve sa traduction aux articles

- Art L 11 qui prévoit que, sur leur demande, tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins, peuvent demander leur inscription sur la liste électorale ;

- Art L 12 qui dispose que les Français établis hors de France et immatriculés au consulat de France peuvent, sur leur demande, être inscrits, notamment, sur la liste électorale de leur commune de naissance ou de leur dernier domicile ;
- Art L 13 qui stipule que « les militaires des armées de terre, de mer et de l'air sont électeurs dans les mêmes conditions que les autres citoyens. Quel que soit leur lieu de stationnement, les militaires de carrière ou liés par contrat qui ne remplissent aucune des conditions fixées par l'art L 11 peuvent demander leur inscription sur la liste électorale dans l'une des communes prévues. Ils peuvent aussi demander leur inscription sur la liste électorale de la commune dans laquelle a son siège le bureau de recrutement dont ils relèvent » ;
- Art L 15 qui s'applique précisément aux marinières, artisans ou salariés, et les membres de leurs familles habitant à bord qui peuvent, sans conditions de résidence, s'ils remplissent les autres conditions prévues par les lois en vigueur, être inscrits sur la liste électorale de 34 communes énumérées et réparties sur le territoire national, dont Paris ;
- Art L 15-1 qui concerne les sans domicile fixe (SDF) autres que les gens du voyage (en application de l'art 81 - 1 de la loi n° 93-657 du 29 juillet 1998) indique que « les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé, dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité, ou qui leur a fourni une attestation établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois.

**.Les conditions d'inscription sur les listes électorales des gens du voyage** ne sont pas reprises dans le code électoral. Celles-ci **ne relèvent donc pas du droit commun applicable à chaque citoyen**. C'est 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 qui régit l'organisation de l'accès des gens du voyage à la forme la plus symbolique de la citoyenneté. On ne peut que constater que cette loi est plus exigeante et plus restrictive en matière d'accès à la citoyenneté, ainsi :

- l'art 10 oblige, les gens du voyage de nationalité française à trois ans de rattachement ininterrompu dans une même commune pour avoir la possibilité de demander à figurer sur la liste électorale ;
- l'art 9 précise que le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans, et que toute demande de changement doit être accompagnée de pièces justifiant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix.

A la lecture des articles 9 et 10 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, on constate d'une part les conditions particulièrement précises qui doivent expliquer les motivations d'un changement de commune de rattachement, mais, d'autre part, si des motifs reconnus sont à l'origine de changement de commune de rattachement, l'effet cumulatif de ces deux dispositions peut faire que les gens du voyage soient encore plus durablement privés du droit fondamental d'être électeur.

## Propositions

Pour que les gens du voyage n'aient plus le sentiment d'être des « citoyens mineurs », comparés aux autres Français (sédentaires, avec ou sans domicile fixe, résidant à l'étranger, et même dans certains cas ressortissants étranger d'un pays membre de l'Union européenne vivant en France), il est indispensable d'aligner leurs conditions d'inscription sur les listes électorales sur le droit commun par les mesures suivantes :

- **amender l'art 10 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969**, en remplaçant la condition de rattachement ininterrompu de trois ans dans la même commune par un **rattachement de six mois dans la même commune** pour pouvoir demander son inscription sur la liste électorale
- ajouter un art L 15-2 au code électoral ainsi rédigé : **Les personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, peuvent, sans condition de résidence, s'ils remplissent les autres conditions prévues par les lois en vigueur, être inscrits, à leur demande, sur la liste électorale de leur commune de rattachement.**

---

## Faciliter la délivrance de la Carte Nationale d'Identité

---

Par ailleurs, dans le même esprit, **il semble que certains voyageurs de nationalité française**, détenteur d'un titre de circulation, **rencontrent des difficultés pour se voir délivrer une Carte Nationale d'Identité.**

## Constat

Ainsi qu'indiqué dans la circulaire NORINT D 00001 C du 10 janvier 2000 dont l'objet est « Établissement et délivrance des cartes nationales d'identité », la Carte Nationale d'Identité, instituée par le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 modifié par le décret 99-973 du 25 novembre 1999, est délivrée aux personnes de nationalité française. Elle n'est pas obligatoire, mais est d'une très grande utilité dans tous les actes de la vie courante.

- Elle est reconnue comme document de voyage en vertu d'accords internationaux pour des séjours courts dans de nombreux pays européens.
- Elle sert à l'établissement des fiches individuelles d'état civil et de nationalité française (décret n° 53-914 du 26 septembre 1953 modifié, portant simplification de formalités administratives ; arrêté interministériel du 14 décembre 1998).
- Enfin, même périmée, elle continue à justifier de l'identité de son titulaire aussi longtemps qu'on peut le reconnaître d'après la photographie qui y figure.

Quel que soit son âge, tout Français peut solliciter la délivrance d'une Carte Nationale d'Identité. Il lui suffit de justifier de son identité, de sa nationalité et, au besoin, de sa capacité juridique.

Dans le même temps où des voyageurs peuvent sembler ne pas savoir qu'ils peuvent se voir délivrer une Carte Nationale d'Identité, il apparaît que les titres de circulation soient assez régulièrement réclamés par certains représentants des forces de l'ordre pour justifier de l'identité des personnes détentrices de ces documents. Il semble cependant que les articles 2, 3 et 4 et de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1959 (relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe), lient l'obligation de détenir un titre de circulation à l'activité ambulante et au fait de voyager et de loger dans un abri mobile et non spécifiquement à l'identité d'une personne.

## Propositions

Pour éviter que ne perdure l'amalgame entre les divers titres de circulation et la Carte Nationale d'Identité amalgame qui peut donner aux gens du voyage le sentiment plus ou moins justifié d'être des citoyens à part, il apparaît opportun

- d'insister auprès des services compétents des préfectures pour qu'ils répondent à la demande de Carte Nationale d'Identité présentée par des voyageurs titulaires d'un titre de circulation en Application du droit commun et des dispositions rappelées sous la rubrique « cas des personnes sans domicile ni résidence fixe » de la circulaire NORINT D 0000 1 C ainsi rédigée : « Il y a lieu (pour les personnes qui réclament la délivrance d'une Carte Nationale d'Identité dont la situation relève de l'application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969) de porter à la rubrique 'domicile' l'indication de la commune de rattachement telle qu'elle figure sur le livret de circulation, le livret spécial de circulation ou le carnet de circulation. Le numéro de ce document n'a pas à être porté sur la Carte Nationale d'Identité (art 2 alinéa 4 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 modifié). Le requérant doit cependant indiquer sur le formulaire de demande le numéro du document de circulation qu'il détient, ainsi que la préfecture de délivrance de ce document. Les personnes entrant dans cette catégorie peuvent normalement, dès lors qu'elles sont en possession d'un livret de circulation, d'un livret spécial de circulation ou d'un carnet de circulation régulier, obtenir la délivrance ou le renouvellement d'une Carte Nationale d'Identité auprès de la préfecture ou de la sous-préfecture de l'endroit où elles séjournent temporairement sans qu'il 'ait lieu de les diriger sur la préfecture du département de leur commune de rattachement. Cette dernière doit cependant être avisée de la délivrance ou du renouvellement de la Carte Nationale d'Identité par la préfecture du département de séjour temporaire ». Ce rappel et dette action des pouvoirs publics doivent permettre de contrecarrer les effets néfastes de la désinformation engendrée par certains discours déconnectés de la réalité.

---

## Conduire une réflexion pour appliquer les textes récents sur la détention provisoire

---

Le dernier point abordé dans ce chapitre est sans aucun doute plus difficile à traiter, aussi, si je pense devoir le poser dans ce rapport, je n'avance pour l'heure aucune proposition, conscient de la difficulté de trouver une solution consensuelle sans une large concertation préalable. La citoyenneté, dans toute l'acception du terme, suppose que, quelles que soient les circonstances, bonnes ou moins bonnes, le citoyen assume sa responsabilité en application des lois en vigueur, applicables à chacun, sans exclusive.

**Il en va des gens du voyage comme des sédentaires, certains peuvent avoir à rendre des comptes à la justice.** Dans ce domaine, bien que particulièrement délicat et sensible en regard notamment de questions d'ordre public, nous devons aussi nous efforcer à rendre les pratiques qui s'imposent aux gens du voyage aussi proches que possible de celles décidées au nom du droit commun.

Ainsi, la **loi n° 2000-516 du 15 juin 2000** renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes **limite les cas de détention provisoire** en matière correctionnelle et institue un juge des libertés et de la détention compétent pour ordonner ou prolonger une mise en détention provisoire et pour se prononcer sur les demandes de mise en liberté.

**Or, il apparaît que, du fait de leur mode de vie itinérant, des justiciables appartenant aux gens du voyage, pourraient être placés plus systématiquement en détention provisoire.**

Des juristes ont sans doute réfléchi à cette situation qui, bien qu'inévitable pour certains, n'en demeure pas moins inégalitaire pour d'autres.

**Il semble judicieux d'engager dès que possible une réflexion entre les différentes parties concernées par cette question, le ministère de la Justice notamment, pour rechercher des réponses susceptibles de conjuguer plus idéalement à la fois sécurité légitime et égalité devant la loi.**



# Le cas des nouveaux arrivants (Roumains, ex-Yougoslaves, Albanais)

En France, si tous les gens du voyage ne sont pas Tsiganes, en Europe centrale, tous les Tsiganes, ou Roms, ne sont pas voyageurs. Loin de là. S'il fallait trouver un premier point commun entre les nouveaux émigrants en provenance de l'ex-Yougoslavie, d'Albanie et de Roumanie, ce serait celui-ci. Dans leur quasi-totalité, ces populations. Roms avaient, depuis parfois de nombreuses générations, une vie sédentaire dans leur pays. S'ils sont aujourd'hui sur la route, à la tête d'équipages surannés, c'est le fait de l'exil.

Le constat et les propositions qui suivent sont le résultat de l'analyse de notes diplomatiques, d'articles de presse, de nombreuses auditions et de contacts avec les intéressés eux-mêmes, Roumains et Kosovars, notamment, présents sur notre sol, le plus souvent en situation irrégulière et précaire, avec des responsables d'associations humanitaires, avec des personnalités au fait de ces questions ayant côtoyé ces populations dans leurs régions d'origine. Pour faciliter la compréhension et assurer une plus grande lisibilité, l'esprit de synthèse a été préféré à l'exhaustivité

Dans une partie: constat, je tenterai une explication sur les raisons de leur arrivée en France, et sur leurs conditions d'existence dans notre pays. Dans une partie propositions, j'avancerai quelques mesures à mettre en oeuvre, en matière de politique intérieure et extérieure, susceptibles d'amorcer un début de solution à ce problème.

## Constat

Pour se convaincre de l'urgente nécessité d'apporter une réponse à la présence souvent illégale de Roms de l'Est de l'Europe en Île-de-France mais aussi en Rhône-Alpes, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, il est important de prendre en compte la complexité ou la gravité des situations dans leurs pays qui fondent les raisons de leur départ et de leur venue en France.

**Les Roms de l'Est de l'Europe semblent fuir leurs pays pour des raisons à la fois politiques et économiques.**

Régulièrement sujet à discrimination dans leurs pays, l'évolution géopolitique de ceux-ci et l'émergence d'États fondés sur l'appartenance ethnique a conduit à l'accentuation de la marginalisation des Roms.

**Victimes de persécutions, de vexations permanentes, de racisme, d'oppression ethnique tu Kosovo, ils y seraient dans une situation de détresse.**

Les conflits qui se sont développés dans la région des Balkans ont exacerbé les violences à leur encontre ce qui ajoute à leur désir de quitter leur pays. Le rôle de la KFOR ne semble pas compris. L'exode se serait amplifié avec le retour des Albanais précédemment chassés du Kosovo. Les Roms seraient présentés par une frange minoritaire d'extrémistes albanais comme collaborateurs de l'ancien régime serbe du président Milosévic, et à ce titre responsables de la situation actuelle. Ils pensent que si une grande majorité d'Albanais, paysans illettrés, croient ce discours, ces derniers sont aussi capables de plus d'équité dès lors où une version qu'ils disent plus conforme à la réalité leur était expliquée, d'autant qu'une autre minorité composée d'intellectuels leur est plus favorable.

Pour quitter le Kosovo, les Roms disent avoir acquitté des taxes aussi bien auprès de la police serbe que de réseaux de recruteurs passeurs (des associations caritatives allemandes vivant de subventions publiques pour s'occuper des populations Tsiganes selon leurs dires), qui leur aurait promis l'eldorado en Europe. La plupart auraient, des papiers d'identité. Certains auraient obtenu des visas en Hongrie.

**Les Roms Roumains seraient quant à eux victimes d'un racisme sous-jacent** de la part des autorités politiques et de la population sans pour autant pouvoir dire qu'ils font l'objet d'une chasse systématique. Les dirigeants de la Roumanie tenteraient de mettre en place un système de protection des minorités notamment des Roms. Des partis politiques de cette communauté pourraient être représentés au parlement de ce pays. Ils seraient mal vus, plus parce qu'ils sont pauvres que pour des raisons ethniques. Cela étant, s'ils sont si pauvres c'est peut-être aussi parce que Tsiganes. Ils ont encore plus de difficultés à trouver un travail. Ils seraient en survie économique ce, qui expliquerait, leur extrême fragilité. Beaucoup sont illettrés et dès lors facilement influençables. Les chaînes de télévision, captées dans leurs pays grâce aux antennes paraboliques, leur fournissent des images de l'occident et de la France qui apparaît comme un eldorado (c'est à dessein que j'utilise pour la seconde fois ce mot qui m'a été rapporté à plusieurs reprises).

Certains Tsiganes roumains, de retour au pays où ils ont parfois laissé leurs conjoints, enfants, membres de la famille (ce qui laisse à penser que dans bien des cas l'émigration est plus due à la situation économique qu'au contexte politique de la Roumanie), laisseraient entendre que l'argent est d'un accès plus facile en France (le peu d'argent rapporté de notre pays apparaît comme une fortune aux yeux des Roms roumains). Ces propagandistes deviendraient dans certains cas recruteurs et organiseraient parallèlement un business en Roumanie.

L'ignorance de la réalité qui les attend en Europe occidentale et les obstacles à l'obtention d'un visa feraient tomber les Roms candidats à l'émigration dans des filières anarchiques et improvisées pour sortir de Roumanie sans papiers. La première frontière passée, la Hongrie, ils se trouveraient encadrés par des réseaux structurés pourvoyeurs notamment de caravanes de misère, qui vont leur faire adopter un style de vie antinomique à leurs traditions.

**S'agissant des Roms d'Albanie, on connaît peu de chose**, l'OFPRA n'est d'ailleurs pratiquement pas saisi de demandes d'asile. Le service de documentation de l'OFPRA cite cependant une note relative à l'Albanie élaborée par la délégation pour la France du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) qui signale en particulier : « Les Roms n'ont jamais été reconnus comme une minorité. Ils ont été l'objet de persécutions particulièrement dures sous le régime précédent. Leur situation s'est améliorée même si leurs conditions de vie sont rarement satisfaisantes. La minorité rom dans son ensemble souffre d'analphabétisme, de mauvaises conditions de santé, de désavantages économiques prononcés et reste victime de discrimination. Des agressions et pillages d'habitations ont été ponctuellement recensés. Les Roms ont créé « l'Union Démocratique des Roms d'Albanie ».

**En France, les roms Kosovars seraient 1600 à 2000**, essentiellement installés aux environs de Troyes, Besançon, Albi, Béziers, Lyon. L'OFPRA connaît actuellement un flux de demandeurs d'asile du Kosovo. En arrivant dans notre pays, ils disent avoir espéré un accueil indifférent et normal. Ils disent qu'en fait ils sont rejetés. Ils ont de mauvaises relations avec les associations, y compris les responsables d'associations tsiganes et les autorités françaises (mairies et Préfectures). Ils se plaignent de la façon dont l'OFPRA et la commission de recours traitent leurs dossiers., Ils disent être victimes d'ostracisme prenant l'exemple de deux membres d'une même famille, l'un se présentant comme Rom n'obtiendrait pas la reconnaissance du statut réfugié, alors que l'autre, se présentant comme Albanais l'obtiendrait. Cette mise, en cause n'est bien sûr pas constatable. Au contraire, l'OFPRA indique que les Roms du Kosovo « bénéficient de la reconnaissance du statut de réfugié notamment s'il est établi qu'ils sont originaires de Mitrovica » où existent de graves tensions entre Albanais et Serbes dont les Roms ont les victimes. En France ces ressortissants vivent dans des maisons, des foyers, chez des amis. Ceux qui ont obtenu une carte de séjour peuvent bénéficier d'un logement HLM. Il semble qu'existe entre eux une grande solidarité. Ils reçoivent l'aide de familles installées depuis longtemps en Allemagne. Pour autant certains travaillent « au noir ». Ils espèrent l'asile politique ou territorial avec carte de séjour temporaire pour pouvoir travailler légalement. Ils disent que beaucoup sont prêts à repartir au Kosovo si la situation évoluait en faveur du respect des droits de l'homme et notamment des droits des Tsiganes. Ils attendent une intervention forte de la France et de l'UE pour que la sécurité, l'égalité, le respect des droits de l'homme, la reconstitution du tissu multiethnique entrent dans les faits au Kosovo.

Quant aux **Roms Roumains, ils seraient 4 à 5000** en France, certains depuis une dizaine d'années, d'autres depuis très récemment. En Île-de-France, ils résident le plus souvent dans des caravanes de fortune posées sur des terrains insalubres. Ils sont souvent suivis par des associations caritatives qui les accompagnent dans les démarches tendant à ouvrir certains droits, les orientent vers les établissements de santé pour bénéficier de vaccination et du dépistage de la tuberculose etc. ... Ils disent que les demandes d'asile politique étant systématiquement refusées, ils privilégieraient les demandes d'asile territorial. Ici aussi, il semble que l'absence de dialogue avec les pouvoirs publics soit ressentie. On ne peut pas exclure que ce ressentiment soit exploité par des organisations peu scrupuleuses qui, moyennant finances, disent assurer un rôle d'entremetteur qu'ils ne joueraient pas. Les expulsions fréquentes (qu'ils, disent parfois violentes) les empêchent d'échapper à

l'incertitude perpétuelle ainsi qu'à une errance qu'ils disent non désirée. Ce contexte justifierait que leurs activités économiques « ne soient jamais régies par le droit du travail ».

Le recours au « travail de rue » (lavage de pare-brise, mendicité, vente de journaux, etc...) est systématique. Ces ressources obtenues dans ces conditions leur permettraient de se nourrir, quotidiennement. L'accès des enfants à l'école est exceptionnel. Dans l'ensemble, les Roms Roumains souffrent de conditions de vie matérielles et sociales rudimentaires en France. Ils ne comprennent pas qu'on les laisse dans cette situation d'extrême précarité pendant l'instruction de leur dossier de demandeur d'asile, ce qui pourrait expliquer certaines dérives délinquantes.

**Les Albanais ne sont pas assez nombreux en France pour qu'un constat significatif puisse trouver sa place dans ce rapport.** Ils seraient au plus quelques centaines, éparés, fondus dans le pays au point de n'être pas reconnaissables.

Pour conclure cette partie constat, on peut dire que **la France apparaît aux yeux des immigrants tsiganes originaires de l'Est de l'Europe comme un pays qui ne sait pas accueillir certes, mais dans lequel on peut, moyennant l'usage de quelques expédients, survivre et se maintenir très longtemps sans titre de séjour.**

## Propositions

Les propositions suivantes se veulent une contribution à un renversement d'image de notre pays auprès des candidats potentiels qui alimentent le flux migratoire. L'objectif, qui dans un premier temps préviendrait les dangers d'un humanisme de façade et éviterait de laisser croupir dans des environnements immondes des êtres humains, serait de faire **que la France apparaisse comme un pays accueillant et solidaire pour les victimes d'oppression et de violence mais volontariste dans la mise en oeuvre rapide des mesures préconisées par l'OFPPRA et la Commission de Recours, quelles que soient ces mesures.**

S'agissant de **décisions internes** c'est à dire relevant de la seule volonté de la France, il apparaît souhaitable d'organiser des structures d'accompagnement de l'accueil des demandeurs d'asile d'origine tsigane dans le but de **rendre à la fois plus humaine et plus courte la période d'instruction des demandes d'asile, mais aussi de garder un contact permanent avec le demandeur du début à la fin de la procédure.** Pour ce faire, le réfugié serait pris en charge dès son arrivée sur le sol français et ce, jusqu'à la décision de l'OFPPRA.

Des instructions pourraient être données à la PAF pour considérer à priori comme avérées les demandes d'asile présentées par les migrants revendiquant ce titre. Une structure d'accueil serait chargée dès cet instant de faire remplir un formulaire aux intéressés, de les orienter dans un centre d'accueil, de les faire bénéficier d'un interprète dans leur langue d'origine, de suivre effectivement leur parcours durant tout le temps de l'examen de leur demande.

Le dispositif d'accueil de ces populations étant actuellement saturé et inadapté à la forte recrudescence de demandes d'asile (actuellement 700 places disponibles à Paris pour 15 000 demandes traitées dans la capitale et 387 000 au plan national pour l'année 2000, selon l'association France terre d'asile), il serait indispensable de réformer et de renforcer ces moyens pour **réduire à moins d'un an** (recours compris) **le temps de l'instruction et par conséquent diminuer la durée de la précarisation des candidats à l'immigration régulière**. En fait, cela reviendrait à se donner les moyens de respecter la durée légale d'instruction d'un dossier par l'OFPRA fixé à quatre mois auxquels s'ajoutent le plus souvent une durée équivalente pour saisine de la CRR et éventuellement un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État. Le nombre de places offertes par les centres d'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA) serait être sensiblement augmenté, pour avoir à portée d'intervention tous les candidats au statut de réfugié durant l'instruction du dossier. Le demandeur d'asile serait libre de ses faits et gestes, niais serait tenu à n contact permanent avec le service instructeur de son dossier. Cela suppose un effort substantiel puisqu'un cinquième des postulants sont aujourd'hui hébergés en centre d'accueil et que le coût d'une place est estimé à 55 000 FF Une telle mesure, au demeurant souhaitable, nécessiterait un programme pluriannuel de construction de place de Centre d'Accueil, facilement transformable en logements sociaux une fois le flux de demandeurs d'asile redevenu plus normal. Un contingentement de logements sociaux pour familles ou de chambres individuelles pour personnes seules dans des foyers SONACOTRA pourrait être dès maintenant affecté à cet usage et réduire d'autant l'effort financier lié à cette proposition.

Éventuellement, un centre d'accueil spécifique aux tziganes d'Europe centrale pourrait être prévu ce qui faciliterait et rationaliserait le travail des services opérationnels, chargé de cette politique d'aide et de suivi des demandeurs d'asile tziganes d'Europe de l'Est et centrale.

Le renforcement de l'encadrement de l'accueil devra participer à la volonté de rendre plus efficace et rapide la période d'instruction durant laquelle **les demandeurs d'asile disposeraient d'une carte de séjour provisoire d'une année** (les prorogations éventuelles ne pourraient être qu'exceptionnelles et limitées dans le temps) ouvrant droit à une allocation qui s` élève aujourd'hui à 1850 FF par mois, ou à la possibilité de rechercher un contrat de travail à durée déterminée (CDD n'excédant pas là durée de validité de la carte de séjour provisoire). Cette mesure est de nature à protéger le demandeur de la clandestinité qui risque de le conduire dans des réseaux à caractère maffieux par crainte d'être arrêté par les services de police ou par simple nécessité alimentaire. **A l'issue de cette année de constitution et d'instruction du dossier par la Préfecture, l'OFPRA et le cas échéant la commission de recours, la décision retenue serait mise en oeuvre immédiatement**. Si l'obtention du statut de réfugié donnerait droit à une carte de résident valable 10 ans avec droit au travail, le refus de ce statut par l'OFPRA, confirmé en cas de saisine par la commission de recours, le demandeur débouté serait raccompagné à la frontière sans délai. Cette mesure peut sembler de prime abord radicale. De par son accompagnement social en France et politique dans le pays d'origine (voir paragraphe sur les mesures externes), elle répond à une **volonté de mieux accueillir les demandeurs d'asile et, par ce signal fort, de prévenir les candidats à l'immigration sur la réalité qu'ils devront affronter sans certitude d'obtenir un droit de séjour prolongé**. Elle se substitue à une pratique qui, de fait, condamne les étrangers en situation illégale à la ghettoisation, la paupérisation, la marginalisation, l'exclusion. Elle ne devrait pas être dénaturée par un développement non

justifié de l'attribution par les préfetures du **statut d'asile territorial**. Ce dernier statut, accordé en application d'une loi de 1998, **ne devrait être la réponse apportée qu'en cas de doute sérieux sur un risque imminent**, d'origine inconnue, encouru par le demandeur dans son pays d'origine. En tout état de cause, ce statut **devrait être provisoire et son dénouement se conclure en liaison avec les autorités du pays d'origine**.

Concomitamment aux mesures qui viennent d'être développées, des **actions** à la fois ciblées et **plus drastiques à l'endroit des réseaux qui fournissent les flux migratoires clandestins devraient être annoncées**, comme devraient être aggravées les sanctions encourues par les auteurs de cette forme de délinquance.

Parallèlement aux décisions internes, des **actions externes** de plusieurs ordres devraient être entreprises **dans le but de sécuriser, de fixer, de former, d'accompagner sur les voies d'une normalisation ces populations dans leur pays, ce qui suppose « le développement et le renforcement du pacte de stabilité en Europe »** adopté à Paris, à l'initiative de la France en 1995, qui considère comme un axe principal le respect des droits des personnes appartenant à des minorités.

A l'ONU comme au sein de l'Union Européenne, la France devrait affirmer avec toujours plus de force et de détermination la nécessité de faire reconnaître les droits fondamentaux des populations tsiganes dans les pays concernés par les nouveaux flux migratoires, et à ce titre faciliter leur représentation au sein des instances législatives et exécutives, et suggérer des programmes spécifiques de coopération destinés aux populations tsiganes.

Les élections législatives qui doivent se tenir le 17 novembre prochain au Kosovo doivent nous inviter à une vigilance accrue. Selon l'Administrateur de l'ONU il semble que ce territoire devrait, à cette occasion, bénéficier d'un statut « d'autonomie substantielle », **Un projet comportant des mesures spéciales pour les minorités** permettant à celles-ci de bénéficier de 20 sièges sur les 120 de cette Assemblée serait à la base de cette réforme. **La France devrait veiller à ce que cette mesure, susceptible de re présenter pour les exilés tsiganes du Kosovo un début d'espoir de rentrer un jour au Pays, soit effectivement une étape vers la reconnaissance des droits de cette population**. Une seconde étape consisterait à encourager une réflexion sur une réforme économique soucieuse d'accorder une juste place aux populations tsiganes.

Concernant la Roumanie, dont la France, comme l'a rappelé Monsieur le Premier ministre Lionel Jospin, est le troisième partenaire commercial pour l'année 2000 et le premier investisseur depuis quatre ans avec « près d'un milliard d'euros », des actions concertées avec les autorités roumaines et les instances de l'Union Européenne pourraient très rapidement voir le jour. Ainsi, dans le cadre de la coopération entre nos deux pays, **des associations françaises en prise directe avec le monde tsigane, sur la base d'un projet détaillé, reconnu contractuellement par les deux pays**, prenant notamment en compte des immigrés roumains en situation précaire en France, **pourraient être associées à certaines actions de coopération « dans les domaines de la prévention et de la réinsertion dans les familles »**, et apporter une contribution **dans celui de la formation et du réinvestissement de l'espace urbain et rural, agricole et industriel, par les populations roumaines tsiganes de retour de France**.

# Début d'application de la loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

Progressivement, **les mentalités évoluent**. C'est ce qui ressort d'une première analyse d'un questionnaire adressé à chaque préfecture, matière première ayant servi à rédiger ce chapitre.

Les conflits de plus en plus vifs entre gens du voyage et sédentaires, le débat parlementaire préalable à l'adoption de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, les réflexions sur le sujet engagées parfois depuis plusieurs années par les élus locaux dans de nombreux départements, le sentiment qu'aucune réponse sérieuse ne sera trouvée sans efforts partagés, action réfléchie, volonté de trouver les points d'équilibre les plus justes, en sont à l'origine pour partie. **Pour autant, rien ne laisse présager que la mise en œuvre de la loi de juillet 2000 se fera sans heurts et que le traitement de ce dossier ne sera pas considéré comme « un mal nécessaire ».**

Un an après le vote de la loi mais surtout quelques semaines après la publication des textes d'application, il n'a pas semblé possible de dérouler de façon exhaustive l'ensemble des situations de chaque département. A partir de la contribution des préfets qui ont bien voulu répondre aux quelques questions qui leur étaient posées pour nous permettre d'évaluer la « température » à quelques mois d'une première date clé fixée par la loi (art 1er III), nous pouvons nous faire une idée sur les effets que cette loi est susceptible de produire à court et moyen termes. Pour ce faire, quatre questions semblaient particulièrement révélatrices :

- comment les acteurs locaux perçoivent-ils la loi ?
- quelles difficultés apparaissent dans la gestion de la première phase de mise en œuvre de la loi qui doit conduire à la co-signature du schéma départemental ?
- quelles seront les grandes lignes du schéma ?
- la qualité de la concertation entre partenaires laisse-t-elle penser que les schémas seront cosignés dans les termes prévus par la loi ?

---

## Comment les acteurs locaux perçoivent-ils la loi ?

---

A la première question, **comment les acteurs locaux perçoivent-ils la loi ?** La réponse est nuancée, avec cependant un fonds plutôt favorable. Personne ne semble en effet s'opposer ouvertement à la loi, mais le scepticisme l'emporte sur la conviction. Quelques formules peuvent résumer l'espoir mélangé de plus ou moins d'inquiétude. Dans un département on estime que cette loi est de nature à régler les problèmes de stationnement, alors que dans un autre, on constate au mieux de l'attentisme, au pire la crainte que les gens du voyage ne répondront pas positivement à cette loi. Dans d'autres lieux, on perçoit la loi de façon positive, surtout si elle est mise en oeuvre à l'échelon intercommunal, ailleurs on admet cependant que « bien des appréhensions devront être levées ». En fait, si chacun a bien conscience de l'urgente nécessité de créer les conditions d'un accueil qui réponde aux exigences inscrites dans la loi, beaucoup entendent avancer avec prudence et avec l'assurance qu'une fois les aires d'accueil réalisées, les maires auront les moyens d'empêcher les stationnements sauvages. De ce point de vue, l'art 9 de la loi apporte une réponse précise : « Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er ... Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants; le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée en application de la présente loi à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction».

---

## Quelles difficultés apparaissent dans la gestion de la première phase de mise en oeuvre de la loi ?

---

A la deuxième question « **quelles difficultés apparaissent-elles dans la gestion de la première phase de mise en oeuvre de la loi ?** », les réponses traitent de sujets disparates. La difficulté qui revient presque systématiquement est due au délai d'étude, de rédaction, de concertation et d'adoption du schéma départemental rendu court du fait de la publication tardive des décrets relatifs à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage, au financement des aires d'accueil, aux normes techniques, à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil (25 et 29 juin 2001), de l'arrêté relatif au montant forfaitaire applicable pour l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil (29 juin 2001), et de la circulaire d'application n° 2001-49 publiée le 5 juillet 2001. Dans certains départements, « l'image de l'État s'en est trouvée brouillée d'autant que le Conseil Général, informé par ses réseaux d'élus, connaissait l'évolution des avancées réglementaires avant le représentant de l'État ». Les départements qui n'ont pas, ou moins ressenti ces diffusions récentes de textes réglementaires comme un problème, sont le plus souvent ceux qui, en application de la loi n° 50-449 -du 31 mai 1990, avaient un schéma départemental qu'il convient d'actualiser (art 10).

Une autre difficulté consiste en la **mise en place de structures de concertation**, comité de pilotage ou équipe préfigurant la commission départementale consultative. Dans certains cas on évoque « le manque d'implication réelle des communes », « le manque d'enthousiasme des services sur ce dossier ».

La **mobilisation des outils et moyens d'identification et d'évaluation de l'état des lieux**, des besoins, des localisations les plus judicieuses des aires d'accueil semblent autant de problèmes souvent délicats et complexes. Sur ces sujets, il est utile de rappeler qu'il n'est pas interdit de faire appel à des intervenants extérieurs à l'administration pour réaliser ces études qui sont subventionnées dans les conditions précisées dans la circulaire n° 2001-49/UHC/IUH1/12 du 5 juillet 2001 Titre II-2.

Dans un certain nombre de départements, les associations représentant les gens du voyage n'ont pas encore été associées aux travaux de réflexion, dans d'autres il est dit qu'elles furent considérées très tôt comme partenaires et qu'elles apportèrent une contribution utile. **La représentativité et la connaissance des réalités locales des associations nationales de gens du voyage sont quelquefois contestées**, pourtant il serait dommageable de se priver de la médiation et de l'expérience d'un mode de vie qu'ont lesdites associations, en la circonstance véritables corps intermédiaires incontournables de ce dossier. Du reste, l'art 1<sup>er</sup>- IV de la loi dispose que la commission départementale consultative se compose notamment « des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage », et dans la circulaire d'application, Titre II-1, il est précisé « ... que soit recherchée en priorité la représentation effective des gens du voyage eux-mêmes, de préférence à une représentation assurée par les associations intervenant sur la problématique des gens du voyage ».

Mais c'est parfois en filigrane qu'apparaît la principale difficulté : **la localisation des aires d'accueil et de grands rassemblements**. Elle est présente dès la préparation du schéma départemental, elle s'amplifiera sans doute au moment de la réalisation des projets qui figureront dans le schéma.

---

## Quelles sont les grandes lignes du schéma ?

---

C'est en abordant la troisième question « **quelles sont les grandes lignes du schéma ?** » que l'on perçoit la qualité potentielle des prochains schémas départementaux. **Dans certains départements, il semble que l'on n'ait pas dépassé le stade des généralités, dans d'autres, on devine un travail en amont qui respecte tant la lettre que l'esprit de la loi** qui dispose que « au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées ». La circulaire quant à elle suggère (Titre II-3) qu'en annexe, soit traités « les besoins en habitat des gens du voyage et, le cas échéant, les solutions proposées pour répondre à ces besoins ». Ce dernier point est d'autant plus important que dans presque tous les départements des familles de gens du voyage se sédentarisent sans pour autant opter pour un mode de vie sédentaire traditionnel.

L'étude du schéma départemental doit être l'occasion d'imaginer un vrai projet pour la collectivité locale. Un projet, qui rassure et apaise les gens du voyage et les riverains sédentaires. Il nécessite une attention particulière. Dans certains cas, mieux vaudrait poursuivre les études quelques semaines supplémentaires, approfondir la réflexion, et construire un projet défendable auprès de chaque partie.

---

## **La qualité de la concertation entre partenaires laisse-t-elle penser que les schémas seront co-signés dans les termes prévus par la loi ?**

---

A la dernière question « **la qualité de la concertation entre partenaires laisse-t-elle penser que les schémas seront co-signés dans les termes prévus par la loi ?** », on peut répondre que dans la presque totalité des départements la concertation sur le dossier des schémas est assez ou très largement engagée, très souvent avec une volonté commune d'aboutir. Cela ne signifie pourtant pas que l'échéance du 2 janvier 2002, et l'approbation conjointe du président du Conseil Général et du représentant de l'État (art 1<sup>er</sup>-III) doivent être envisagées sans une certaine prudence. Dans une importante proportion, il semble que le principe de la co-signature du schéma départemental ne fera pas problème. Cependant, il faut admettre que la parution récente des textes d'application a dans certains départements, conduit à un raccourcissement des délais prévus pour établir les diagnostics, étudier les solutions, développer la concertation, consulter les communes concernées et la commission départementale consultative. Le contenu inabouti de certains projets en est une illustration. Dans ces conditions, et compte tenu de la proximité d'échéances électorales importantes, mieux vaudrait éviter de prendre le risque d'introduire des arguments polémiques dans ce dossier au demeurant complexe et sensible en donnant le sentiment d'avoir voulu réduire le temps et la qualité du dialogue, de la concertation, de l'approfondissement des études préalables à l'adoption du schéma. En application de la loi « Le schéma départemental ... est approuvé conjointement par le représentant de l'État dans le département et le président du Conseil Général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'État dans le département... ». Sans remettre en cause la décision du législateur mais prenant en compte des incertitudes essentiellement consécutives à un calendrier qui a momentanément perturbé les travaux préparatoires à l'adoption des schémas départementaux, il pourrait être envisagé de reporter exceptionnellement cette date de quelques semaines dès lors où le préfet et le président de Conseil Général en ferait la demande en commun.

# Conclusion

Au terme de ce rapport qui ne peut prétendre à l'exhaustivité, puisqu'il est conçu autour des quelques sujets, essentiels cependant, évoqués dans un document de caractère identique en 1996, mais qui se veut une contribution sur la place des gens du voyage dans notre pays, débat dont nous ne pouvons faire l'économie, **plusieurs remarques et suggestions peuvent servir de conclusion.**

Que l'on soit sédentaire ou voyageur, **force est de constater que la problématique des gens du voyage est rarement traitée avec sérénité.** L'incompréhension domine souvent le désir d'en savoir plus, aussi les points de vue se construisent sur le terrain de la méconnaissance et l'a priori.

**Gens du voyage français**, dont beaucoup sont de culture tsigane, **Roms des pays de l'Est**, en exil sur notre territoire, **peuvent avoir le sentiment**, pour des raisons fondamentalement différentes et à des degrés variables **d'être incompris, oubliés ou exclus de la société.** L'État, les collectivités locales, le milieu associatif - à commencer par les représentants des voyageurs - doivent mobiliser autour d'une volonté de vivre nos différences dans une harmonie que le respect de chacun doit contribuer à trouver. C'est parce que les conditions d'agir de la sorte sont trop rarement réunies que beaucoup de problèmes soulevés dans le rapport de 1996 demeurent d'actualité. **Une mesure décisive a été prise par le Parlement sur proposition du gouvernement, la loi sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage.** Elle représente une avancée considérable, mais ses premiers effets ne sont pas encore perceptibles. **Par amalgame, elle peut cependant être injustement décriée tant les tensions sur le terrain sont plus aiguës qu'elles ne l'étaient il y a cinq ans entre voyageurs et sédentaires.**

**Aux problèmes récurrents** qui ne sont pas tous abordés au fil des pages de ce rapport mais qui devront être **pris en compte** le plus rapidement possible, viennent s'ajouter des **situations émergentes qui, à ce jour, ne semblent pas avoir fait l'objet d'une réflexion, mais qui ne peuvent que s'intensifier dans les années à venir.** Par exemple, le détachement des jeunes de l'autorité des anciens fait courir un risque d'incivilité et de délinquance plus grand chez les gens du voyage jeunes et adolescents. Le corollaire de ce phénomène nouveau au sein de certaines familles concerne les anciens dont la place peut être plus contestée. Se posera à terme l'avenir des personnes âgées qui, jusqu'alors, finissent leur parcours avec leurs enfants, mais dont on ne peut exclure le risque potentiel de mise à l'écart, situation bien connue dans d'autres catégories de population de notre société.

**La complexité de la problématique des gens du voyage**, constituée de problèmes anciens et nouveaux, amplifiés par la présence d'immigrés tziganes de pays de l'Est, eux-mêmes porteurs de sujétions particulières, et le sentiment d'un manque de reconnaissance à leur endroit, détournent de plus en plus les gens du voyage

d'institutions symbolisant un pouvoir. Ceci s'ajoute aux caractéristiques particulières de pyramide des âges et d'analphabétisme, qui font que la population du voyage, de par la difficulté à ne pas se trouver rejetée à la marge de la collectivité nationale, apparaît telle une frange sous-développée à l'intérieur d'une France métropolitaine, moderne et globalement riche. Cette situation conduira à de graves désillusions si des décisions significatives ne sont pas prises alors qu'il n'est peut être pas encore trop tard. Le développement indispensable d'une **concertation et d'une médiation avec les acteurs publics**, privés, associatifs et économiques des questions présentes et à venir, **rendent nécessaire un suivi et une actualisation permanents** des points liés à la vie des gens du voyage. Ces pratiques nouvelles à instaurer nécessiteront une action qui s'inscrit dans le temps. Elles pourraient trouver une plus grande efficacité sur le plan local si, à l'échelon national, une structure pouvait être activée en soutien et en conseil. La **création d'une délégation interministérielle aux gens du voyage**, à laquelle on pourrait éventuellement adjoindre les **activités ambulantes et foraines**, pourrait remplir cette fonction d'interface. Elle pourrait, dans l'immédiat, accompagner les départements dans le traitement des aspects les plus délicats des schémas départementaux. Elle serait de nature à faciliter la compréhension réciproque entre sédentaires et voyageurs, à mieux prendre en compte les réalités des métiers exercés par le monde du voyage au sens large, éventuellement revisités, incluant les métiers du cirque et de la fête, qui sont à la fois différents, et proches par certains aspects. Elle assurerait une information plus systématique des pouvoirs publics, sur les réalités du monde du voyage et une meilleure connaissance des gens du voyage de leurs devoirs et de leurs droits attachés à leur qualité de citoyens à part entière.

En définitive, l'ensemble des mesures préconisées dans ce rapport veulent prévenir d'un communautarisme latent que ne semblent pas décourager certaines institutions européennes. La mise en œuvre jugée trop lente, voire l'absence de réformes nécessaires, ne pourrait que favoriser l'émergence déjà prégnante d'une conviction de trouver dans ce repli sur soi le rempart protecteur d'un mode de vie ancestral, à laquelle risquerait de s'ajouter une forme particulière d'intégrisme, réponse sectaire à un comportement collectif dépourvu de tolérance.

**Guy Merrheim**