



Note à l'attention de la Rapporteuse spéciale de l'Onu pour un logement adéquat en visite en France (avril 2019)

UN CONTEXTE

L'abrogation de la loi du 3 janvier 1969, l'un des derniers dispositifs discriminatoires d'Etat - qui avait instauré les titres de circulation et le statut de rattachement administratif des Gens du Voyage ; et modifié aussi la loi du 5 juillet 2000, incluant à la fois un pouvoir de pression financière des préfets sur les collectivités pour qu'elles remplissent leurs obligations, une nouvelle obligation de réalisation de terrains familiaux locatifs et un nouveau volet répressif concernant les installations illicites - a été actée par la loi Egalité et Citoyenneté en janvier 2017 après validation par le Conseil Constitutionnel. L'adoption récente par les parlementaires, le 7 novembre 2018, de nouvelles mesures pénales réprimant l'installation illicite de résidences mobiles a, une nouvelle fois, lancé un mauvais signal en matière d'inclusion sociale sans résoudre pour autant les difficultés sur les territoires.

Les aires d'accueil, trop souvent créées dans des zones de relégation sociale et sommairement équipées ou entretenues, ne répondent pas à l'ensemble des besoins liés au mode d'habitat mobile. On¹ constate que ces derniers sont sous-évalués, voire ignorés des pouvoirs publics dans les politiques de logement et d'habitat. La mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil et l'habitat des Gens du Voyage s'épuise, notamment avec l'ajout des nouvelles obligations de 2017, et accuse toujours des lacunes importantes puisqu'entre 30% et 40% des obligations des collectivités ne seraient toujours pas remplies de manière effective et satisfaisante.

Si ce constat ne cristallise aucun débat, notamment lors du renouvellement des schémas départementaux d'accueil, c'est que la question est structurellement occultée par l'ensemble des politiques publiques et qu'il y a assez peu de projets d'habitat adapté à la résidence mobile mis en chantier. Le stationnement des familles devient alors souvent durable sur certaines aires d'accueil du fait des obstacles rencontrés pour stationner ailleurs et travailler de façon rentable.

A ces obstacles s'ajoute l'attitude des communes, réfractaires le plus souvent à voir s'installer de façon durable des familles sur leur territoire, qui opposent contre le mode d'habitat mobile leurs réglementations d'urbanisme (contestables, voire discriminatoires) en guise de dissuasion. On voit se répandre depuis de longues années une accession foncière qui ne permet pas de garantir un statut d'occupation sécurisé et pérenne pour ce mode d'habitat et qui génère des contentieux. Dans le département de l'Essonne par exemple, la préfecture – qui a promulgué une charte de mobilisation de l'ensemble des pouvoirs publics - a estimé qu'un

¹ La FNASAT-Gens du Voyage a conduit en 2015 une étude nationale quantitative, relative aux besoins des ménages ayant pour habitat permanent une résidence mobile et en situation de mal-logement, qui, s'appuyant essentiellement sur les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et les Schémas départementaux d'accueil des Gens du Voyage (SDAGV), qui l'avait amenée à une estimation de plus de 206 000 individus concernés.



Note à l'attention de la Rapporteuse spéciale de l'Onu pour un logement adéquat en visite en France (avril 2019)

millier de procédures seront lancées dans les prochaines années pour lutter contre les installations et les constructions illicites dans le département. Ailleurs, d'autres initiatives ayant la même finalité voient également le jour et le nombre de procédures visant à une expulsion de fait des familles de leurs terrains ne semble pas diminuer. Ces postures nous inquiètent, notamment la crainte de voir naître un jour en métropole les dispositions prises sans décision de justice d'évacuation et de démolition des habitations illicites applicables dans les départements de Mayotte et en Guyane².

La loi de mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, n'a nullement modifié les pratiques et ses décrets d'application consacrent un caractère exceptionnel à une prise en compte de l'habitat mobile parmi les besoins d'habitat. L'heure est à la désillusion totale alors que la loi ELAN, a complètement éludé la question de l'habitat mobile sans répondre aux attentes.

Dans ce contexte, il ne faut guère s'étonner que près de 80% des interventions de l'ANGVC en 2018, auprès de quelques 650 familles qui l'ont sollicitée, étaient liées à des difficultés d'habitat et/ou d'urbanisme.

QUELQUES CONSTATS

L'ensemble des politiques publiques relatives aux personnes dites « Gens du Voyage » est exclusivement capté par un seul dispositif, le schéma départemental d'accueil des Gens du Voyage, qui n'a ni la vocation ni les moyens de répondre à l'ensemble des questions soulevées. Il y a là un véritable malentendu, confondant la mobilité avec le mode d'habiter en résidence mobile caractérisant le plus souvent les personnes dites « Gens du Voyage », qui imprime sa marque à l'ensemble des politiques publiques en matière d'habitat et de logement. Une telle logique a montré ses lacunes depuis plusieurs décennies, notamment en ne permettant pas d'utiliser les leviers de droit commun en matière d'habitat et de logement. Pour actionner ces outils, il convient en premier lieu de distinguer les besoins afin de pouvoir produire des réponses adaptées.

A cet égard, il est navrant de constater³ que les indicateurs nationaux, élaborés pour détecter les situations de mal-logement à l'échelle des départements, ignorent des situations de vie pourtant connues. Ainsi en est-il des installations privées sur des terrains en conflit avec

² Article 57 bis de la loi du 23 novembre 2018 portant Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN.

³ Enquête ANGVC 2018 - « L'habitat mobile dans les diagnostics partagés à 360° : des besoins d'habitat méconnus des indicateurs du mal-logement ».



Note à l'attention de la Rapporteuse spéciale de l'Onu pour un logement adéquat en visite en France (avril 2019)

l'urbanisme, des installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation et de l'ancrage sur les aires d'accueil qui, si elles constituent pourtant les situations les plus repérables par les divers services, n'apparaissent pas dans le radar du mal logement. Il en est de même des ménages en itinérance contrainte qui sont encore moins visibles et le plus souvent ignorés par les collectivités.

Il y a une réelle chaîne d'incidences qui naît de la défaillance des collectivités à remplir leurs obligations en matière d'accueil sur l'ensemble des besoins. En effet, un terrain d'accueil de passage non réalisé génère le stationnement de familles dans les interstices urbains ou périurbains les plus relégués. Cette exclusion s'ajoute à des activités économiques en déclin ou en difficulté qui aggravent la précarité sociale et contraignent à l'ancrage ou à une itinérance restreinte sur un territoire. L'acquisition à bas prix de terres agricoles (pour être « chez soi » afin de ne plus subir les expulsions à répétition) reflète cette précarité et s'accommode mal des règles d'occupation des sols interdisant l'ancrage de leur habitat, au-delà de la parcelle achetée, sur l'intégralité du territoire des communes⁴. Certaines communes, notamment autour des grandes villes, ont ainsi capté des situations d'ancrage au fil des ans qui provoquent une hostilité dans le reste de la population. Celle-ci devient un enjeu électoral qui permet parfois de reporter ou contester la réalisation des obligations légales d'une collectivité. C'est un cercle sans fin...

PARMI NOS PRECONISATIONS

Nous nous limiterons ici, sans vouloir les hiérarchiser pour autant, à trois axes d'intervention sur les politiques publiques d'habitat et du logement qui relèvent autant du pouvoir législatif et réglementaire que de la volonté politique des élus.

Il y a une certaine urgence, près de 20 ans après la promulgation de la loi qui les a instaurés, à réaliser sur l'ensemble du territoire les dispositifs d'accueil afin de réduire le nombre des installations illicites, et, de ce fait, faciliter le mode de vie itinérant. La loi Egalité et Citoyenneté a introduit en 2017 un outil incitatif, afin d'amener les collectivités à respecter leurs obligations, en renforçant les pouvoirs de substitution et d'intervention des préfets.

⁴ *Enquête nationale de l'ANGVC sur la prise en compte du mode d'habitat mobile permanent de ses utilisateurs dans les documents d'urbanisme des collectivités, « Habitat mobile et collectivités, une discrimination ignorée (2012).*



Note à l'attention de la Rapporteuse spéciale de l'Onu pour un logement adéquat en visite en France (avril 2019)

Cependant, aucune procédure, visant à permettre au préfet de consigner une part des dotations de l'Etat pour faire réaliser au nom d'une commune ses obligations, n'a encore été engagée...

Un autre levier d'action peut conduire l'action publique à admettre, voire à favoriser, dans les documents d'urbanisme des règles d'occupation des sols compatibles avec un habitat mobile permanent sur certains secteurs d'une collectivité. A priori, s'il n'y a pas d'obstacle légal, les élus regardent très rarement ce mode d'habitat comme un enjeu et le négligent dans le projet politique de développement de leur collectivité⁵. Cette condition lui sera pourtant nécessaire lorsqu'elle devra s'acquitter de son obligation de réaliser des terrains familiaux locatifs... Or, rien ne s'oppose aujourd'hui à ce qu'une telle autorisation, qui sécuriserait le statut d'occupation des familles, s'applique à des projets d'ancrage sur un ou des terrains privés.

Enfin, il existe un moyen, qui permettrait d'inscrire l'habitat mobile permanent de ses utilisateurs dans les politiques publiques de l'habitat et du logement, qui consiste, en application du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion (21/01/2013), à étudier positivement les conditions de la reconnaissance de la résidence mobile comme logement.

C'est une demande constante des associations de défense et d'accompagnement des Gens du Voyage. L'ANGVC a réussi à faire naître en octobre 2017 un groupe de travail sur ces questions au sein de la Commission nationale consultative des Gens du Voyage, mais sa mise en œuvre se heurte là aussi à divers freins.

Une telle reconnaissance pourrait à la fois permettre aux familles éligibles d'accéder à un ensemble de prestations sociales qui leur sont aujourd'hui refusées, comme les aides au logement ou le chèque-énergie, mais aussi permettrait à d'autres de mieux faire valoir leur droit au logement opposable (DALO), notamment en légitimant le besoin d'habitat adapté à la résidence mobile dans le formulaire de demande de logement social⁶. Enfin, une telle reconnaissance permettrait d'inscrire les besoins de ce mode d'habitat dans les documents de programmation de logement.

⁵ *La montée en puissance de l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme intercommunaux devrait permettre une évolution plus positive.*

⁶ *La Fondation Abbé Pierre, la FNASAT et l'ANGVC ont exprimé leur déception à la publication en septembre 2018 du nouveau formulaire de demande de logement social (Cerfa n°14069*03) qui refuse une nouvelle fois aux habitants permanents de résidence mobile d'être admis dans le dispositif de demande de logement social et de donner une visibilité à leurs besoins.*



**Note à l'attention de la Rapporteuse spéciale de l'Onu pour un logement adéquat
en visite en France (avril 2019)**