



L'EXCLUSION SANS FIN

LA RÉALITÉ DU DROIT AU LOGEMENT DES "GENS DU VOYAGE" EN FRANCE

**RAPPORT
SEPTEMBRE 2021**

Ce rapport a été dirigé par Chloé Lailler avec le soutien de Nara Ritz, coordinateur de l'Observatoire pour les Droits des Citoyens Itinérants (ODCI).

REMERCIEMENTS

Nous remercions particulièrement les Voyageurs et Voyageuses - Citoyen·ne·s itinérant·e·s - qui ont accepté de partager avec nous leurs expériences et leurs vécus - souvent très difficiles - et dont les témoignages sont au coeur de ce rapport

Merci aux membres de l'ODCI qui ont contribué à ce rapport, et en premier lieu à Renardo Lorier, président de l'ODCI, ainsi qu'à Mickaël Guérin, administrateur.

Merci à Lanna Hollo (Open Society Justice Initiative) pour son appui et sa précieuse expertise.

Merci à l'équipe de VoxPublic pour son appui et ses conseils.

Merci à la fondation Un Monde Par Tous et Open Society Foundation qui - grâce à leur soutien financier à l'ODCI - ont permis à ce rapport de voir le jour.

SOMMAIRE

Introduction.....	3
Partie 1 : Législation et règles applicables aux Voyageur·euse·s.....	9
1. La catégorie des "Gens du Voyage" : Une catégorie créée par l'État alimentant un droit discriminatoire.....	11
2. Le droit applicable au logement des Voyageur·euse·s : un droit dérogatoire au droit commun et créateur de discriminations.....	14
3. De l'internement aux terrains désignés : l'évolution du droit dans un cadre persistant de discrimination systémique.....	27
Partie 2 : Les violations du droit au logement des Voyageur·euse·s.....	33
1. L'(in)accessibilité du logement aux Voyageur·euse·s.....	35
2. Exclusion et ségrégation : des zones de mises à l'écart des Voyageur·euse·s.....	41
3. Logement décent et conditions de vie : les difficultés d'accès à un logement habitable et digne.. ..	44
4. Expulsions forcées et sanctions pénales contre les Voyageur·euse·s.....	50
5. Contrôle et surveillance via le logement : une traduction du préjugé de dangerosité des Voyageur·euse·s.....	53
Partie 3 : Impacts des violations du droit au logement et perpétuation des discriminations.....	55
1. Droit au logement et santé des Voyageur·euse·s : des impacts sanitaires documentés.....	57
2. Les conséquences économiques et sociales pour les familles voyageuses.....	59
3. Les impacts sur la vie privée et familiale et les droits des enfants.....	61
4. La méconnaissance des Voyageur·euse·s : un mécanisme de perpétuation des violations de leur droit au logement.....	63
Conclusion et recommandations.....	69
Abréviations.....	74

INTRODUCTION

Les Voyageur·euse·s sont des citoyens en grande majorité de nationalité française qui s'auto-identifient comme « Sinti », « Manouche », « Kale », « Gitan », « Rom », « Yéniche » ou d'autres groupes formant la vaste communauté des Citoyens Itinérants. Ces groupes sont divers en termes d'origines et de cultures, mais sont réunis par un mode de vie autour du Voyage et de l'habitat en résidences mobiles et légères.

Ils sont souvent rassemblés sous des appellations englobantes mais peu en phase avec leurs réalités : « Tsiganes », « Roms », « Gypsies ». Ainsi, les instances européennes les regroupent sous le terme commun de « Roms », qualifié par le Conseil de l'Europe et l'Agence européenne des droits fondamentaux de « terme parapluie »[1]. La France, quant à elle, parle de « Gens du Voyage », une dénomination officielle trop souvent utilisée par celles et ceux qui veulent stigmatiser les Citoyen·ne·s itinérant·e·s. Ces dénominations générales démontrent que tous ces groupes, malgré leurs différences, sont assimilés et amalgamés ensemble. Ils sont vus et considérés comme un même groupe à part du reste de la société, et souffrent tous d'un même racisme spécifique, l'anti-tsiganisme. Ils ont une expérience commune de discrimination systémique

affectant tous les aspects de leurs vies. Les stéréotypes négatifs leur collent à la peau, les associant à la criminalité, la dangerosité, la saleté, et les considérant comme impossible à s'intégrer, faisant d'eux d'éternels étrangers dans leur propre État - leur présence en France étant attestée au moins depuis le début du XVe siècle. L'étude la plus récente de la Commission Nationale Consultative pour les Droits de l'Homme (CNCDH) indique que 69,4% des personnes interrogées considèrent les "Gens du Voyage" comme un groupe à part du reste de la société française[2].

Des discriminations passées aux discriminations présentes

Cette exclusion actuelle est le fruit d'une longue histoire de discriminations, tant directes qu'indirectes[3]. Dès le XVIIe siècle, ceux qu'on appelait alors « Bohémiens », voient leurs modes de vie, basés sur l'itinérance, sanctionnés et subissent des traitements stigmatisants. La déclaration du 11 juin 1682 « contre les Bohèmes et ceux qui leur donnent retraite » signée par Louis XIV prévoit l'arrestation des hommes « bohémiens » et leur envoi aux galères ainsi que la tonte des femmes, sans commission d'aucun autre délit que celui d'être Voyageur·euse·s[4].

1. European Union Agency for Fundamental Rights, Roma and Travellers in six countries : technical report, Rapport, 23 septembre 2020, p. 10.

2. Et ce, devant 36,2% des sondés qui expriment cet avis concernant les Musulmans et 29,8% concernant les Maghrébins. Voir CNCDH, La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Rapport 2019, p. 39.

3. Selon la Commission des Droits des Personnes et des Droits de la Jeunesse (CDPDJ - Commission canadienne), une discrimination est une distinction, exclusion ou préférence ayant pour effet de détruire ou de compromettre le droit à l'égalité. Elle peut être directe ou indirecte, cette dernière étant beaucoup plus subtile car découlant de l'application uniforme d'une norme, politique ou pratique apparemment neutre mais ayant des effets discriminatoires. URL : <https://www.cdpcj.gc.ca/fr/formation/accommodement/Pages/html/formes-discrimination.html>

4. Emmanuel FILHOL, « La France contre ses Tsiganes », La Vie des idées, 7 juillet 2010.

L'existence même des "nomades" est donc considérée comme criminelle. La méfiance et la criminalisation de ces populations continuent par la suite. Les Bohémien·ne·s sont associé·e·s au vagabondage et à la mendicité, deux délits fortement condamnés et réprouvés. La surveillance des personnes concernées et de leurs déplacements ne cessera d'augmenter. En 1863, un carnet pour les artistes ambulants (saltimbanques, musiciens, chanteurs, etc) est créé. Il s'ajoute à l'obligation d'une autorisation pour exercer une profession ambulante et au passeport intérieur établi en 1795 et obligatoire pour sortir de son canton et voyager. Dès les années 1870, certains départements interdisent la résidence en habitat mobile sur leur territoire, comme la Saône-et-Loire (en 1874) et la Seine-et-Oise (en 1878). Par cette interdiction, les Voyageur·euse·s se voient prohiber de vivre où que ce soit dans le département. Un premier fichier d'identification et de surveillance des nomades est créé en 1908 par les Brigades mobiles qui photographient près de 8 000 "nomades".

Cette pratique est ensuite développée et systématisée avec la loi du 16 juillet 1912 qui institue contrôle et surveillance spécifiques des populations dites « nomades », notamment via des carnets anthropométriques[5]. Ces carnets sont basés sur les méthodes appliquées par les services de police développées par Alphonse Bertillon, précurseur de la police scientifique, pour la recherche, l'identification et le fichage des criminels et des récidivistes[6].

Ils contiennent une partie sur les mesures sanitaires et prophylactiques qui s'appliquent spécifiquement aux « nomades ». Le maire de chaque commune est alors en droit de procéder quand bon lui semble à une vérification des voitures et locaux occupés ainsi qu'à l'état de santé des personnes nomades présentes sur sa commune[7]. Dès 13 ans, chaque personne considérée comme « nomade » doit détenir un tel carnet contenant des éléments d'identité (noms, prénoms, mensuration, photographie, empreintes digitales, etc) qu'elle doit faire viser à l'arrivée et au départ de chaque commune. Des carnets collectifs sont également obligatoires pour les familles tout comme une plaque d'immatriculation spécifique pour leurs véhicules[8].

Ce fichage a permis un premier internement dans des camps des nomades présents ou venant d'Alsace et de Moselle au moment de la Première Guerre Mondiale. Puis, lors de la Seconde Guerre Mondiale, ce sont les personnes catégorisées « nomades » de tout le territoire qui sont internées. En effet, un décret du 6 avril 1940 interdit aux Voyageur·euse·s de circuler sur le territoire français. A partir d'octobre 1940 des camps d'internement administrés par les autorités françaises sont mis en place. Sur la base de leur carnet anthropométrique et du suivi de leurs déplacements, ce sont plus de 6 000 personnes qui sont enfermées dans une trentaine de camps, en plus de groupes de Voyageur·euse·s raflé·e·s dans plusieurs villes et envoyé·e·s dans des camps de concentration nazis (notamment Auschwitz et Buchenwald) [9].

5. Loi du 16 juillet 1912 et décret du 16 février 1913 sur l'exercice de professions ambulantes et la circulation des nomades.

6. <https://criminocorpus.org/fr/bibliotheque/collections/police-scientifique-bertillonage/>

7. Art. 5 du Décret du 3 mai 1913 portant règlement d'administration publique en exécution de l'article 11 de la loi du 16 juillet 1912 pour déterminer les mesures applicables aux ambulants, forains et nomades en matière de prophylaxie.

8. Art. 4 de la loi du 16 juillet 1912.

9. Les chiffres exactes sont mal connus, les études historiques à ce sujet étant récentes et peu nombreuses.

Dans ces camps d'internement français, les conditions de vie sont extrêmement difficiles. Les personnes souffrent de faim, de froid et des conditions d'hygiène déplorables. Les morts sont nombreux. Le dernier camp - celui de Montreuil-Bellay (Maine-et-Loire) ne sera fermé que le 1er juin 1946, soit plus d'un an après la fin officielle de la guerre. Les Voyageur·euse·s libéré·e·s des camps se sont vu·e·s spolié·e·s de leurs biens[10] et manquent de tout. De plus, par « mesure de sécurité », les autorités ont adopté la loi du 10 mai 1946 par laquelle les « nomades » se retrouvent assignés à résidence, avec interdiction de quitter la commune où ils se trouvent. La loi de 1912 continue de s'appliquer jusqu'en 1969, date à laquelle le carnet anthropométrique est remplacé par des titres de circulation devant être visés tous les 3 mois par les autorités de police ou de gendarmerie. Ces titres n'ont été supprimés qu'en 2017, suite à une décision d'inconstitutionnalité du Conseil Constitutionnel en 2012[11].

Préjugés anti-Voyageur·euse·s

L'histoire des Voyageur·euse·s est donc marquée par les discriminations. Malgré le fait que celles-ci ont conduit à la commission de crimes graves par le passé, et malgré quelques évolutions, elles perdurent encore aujourd'hui. Comme pour de nombreux groupes, la discrimination à l'encontre des populations voyageuses s'appuie sur des préjugés fortement répandus au sein de

la société. En effet, la discrimination est « en général alimentée par des stéréotypes et des préjugés, conscients ou non, qui, en l'espèce, disqualifient ou stigmatisent des individus en raison de leur couleur, de leur apparence ou de leur appartenance, réelle ou présumée, à un groupe »[12]. Pour les Voyageurs et Voyageuses, l'association à une nature soi-disant insalubre et criminelle apparaît clairement au fil de l'histoire. Ces préjugés ont amené à un fichage des personnes, la mise en place d'une surveillance et d'un contrôle spécifique[13] et sont encore bien ancrés dans la société française aujourd'hui. Les discours anti-voyageurs reprenant ces stéréotypes sont ainsi extrêmement présents et visibles, en particulier en ligne. En commentaires d'articles, sur les réseaux sociaux, dans les conversations, l'assimilation des Voyageur·euse·s à des « voleurs », à des « profiteurs », à la « saleté », est la norme[14].

Au-delà du citoyen lambda, ce sont les élu·e·s eux-mêmes qui agissent à partir de préjugés et participent à la propagation de ces stéréotypes. Comme lorsque le maire de Voisenon (77) écrit à ses administrés pour « défendre Voisenon » en s'opposant à l'arrivée de Voyageur·euse·s[15] ou lorsque celui de Saint-Martin-des-Noyers (85) envoie un email à ses concitoyens pour leur indiquer l'arrivée de « Gens du Voyage », leur intimer d'être prudents tout en précisant que la gendarmerie était prévenue[16]. Les services de police et de gendarmerie ne sont pas en reste,

10. Contrairement ce qui est fait pour d'autres groupes de victimes, aucun fond de réparation n'est mis en place pour les Voyageur·euse·s.

11. Conseil Constitutionnel, 5 octobre 2012, QPC n°2012-279.

12. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés, Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences, 2011, pp. 14-15; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés, Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences : un an après, état des lieux, 2012, pp. 5-6.

13. Emmanuel FILHOL, « La France contre ses Tsiganes », La Vie des idées, 7 juillet 2010.

14. Voir par exemple les commentaires sous l'article « Une commune de Vendée forcée de racheter un terrain à des Gens du Voyage » du [Figaro en date du 27 avril 2021](#), ou encore ceux sous l'article « «On a été laissés à l'abandon» : la détresse des gens du voyage après deux mois confinés «en enfer» » du [Parisien en date du 20 juin 2020](#).

15. Voir l'article à ce sujet du média [Bastamag en date du 26 mai 2020](#).

16. Voir la copie de l'[email imprimée par l'association Solidarité Saint-Martin-des-Noyers et relayée sur le réseau social Twitter](#).

communiquant sur des opérations auprès de Voyageur·euse·s pour la "sécurité" des autres habitant·e·s[17] ou encore sur l'arrestation de « ressortissants des Gens du Voyage »[18].

Ces éléments démontrent l'importance des préjugés, des stéréotypes mais aussi la méconnaissance des populations voyageuses, considérées comme de véritables étrangers de l'intérieur. Or, cela débouche sur une discrimination systémique qui apparaît comme « la somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination »[19]. L'ensemble des facteurs interagissent entre eux, amenant un effet global d'exclusion du groupe. Profondément ancrés dans la structure de la société française, les préjugés et stéréotypes à l'égard des Voyageur·euse·s ainsi que l'absence de prise en compte de leurs caractéristiques, créent des biais cognitifs qui amènent à penser comme justifié le traitement dont ils et elles font l'objet. Les pratiques discriminatoires et les violations de leurs droits fondamentaux sont alors récurrentes, dépassent le cadre individuel, et ont un effet cumulatif qui amènent l'exclusion des Voyageur·euse·s.

Ces discriminations - sous-tendant toutes les lois, normes, règlements et pratiques - concernent les Voyageur·euse·s particulièrement sur ce qui les caractérisent aux yeux de l'extérieur : leur mode de vie et donc leur logement.

Mode de vie des Voyageur·euse·s et droit au logement

Le mode de vie et l'identité des Voyageur·euse·s a un impact sur leur logement : le Voyage et la caravane sont centraux, et ces deux éléments sont directement liés au mode d'habitat et aux besoins de logement des personnes. Le droit au logement convenable est un droit humain fondamental. Il est protégé à la fois par des textes internationaux relevant du droit international des droits humains, des outils régionaux de défense des droits humains (voir encadré) ainsi que des dispositions du droit français. Les textes internationaux et européens ratifiés par la France et donc applicables sur le territoire français insistent tout particulièrement sur la nécessité d'une interprétation large du droit au logement. Celui-ci n'est pas seulement le fait d'avoir un lieu de vie mais inclut les éléments suivants :

- la **sécurité d'occupation et la protection** contre les expulsions forcées ;
- l'**habitabilité** ;
- l'**existence de services, matériels, installations et infrastructures** (eau potable, assainissement, source d'énergie pour cuisiner, se chauffer, s'éclairer, dispositifs d'évacuation des ordures ménagères, etc.) ;
- l'**accessibilité**, qu'elle soit physique (nombre de logements disponibles) ou financière (que les personnes soient en capacité d'y accéder financièrement) ;
- l'**emplacement** (proximité du travail, de services publics, éloigné de sources de pollution, etc.) ;
- le **respect du milieu culturel**[20].

17. Voir par exemple un [tweet de la police nationale de la Somme en date du 9 mai 2021](#).

18. Voir par exemple un [tweet de la Gendarmerie de la Seine-et-Marne en date du 17 avril 2021](#).

19. Définition retenue par la [Commission des Droits des Personnes et des Droits de la Jeunesse](#) du Québec (CDPDJ).

20. Voir Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels, [Observation générale n°4 : le droit à un logement suffisant \(art. 11, par. 1 du Pacte\)](#), Sixième session, 1991, par. 8.

Les textes internationaux protégeant le droit au logement et ratifiés par la France

Pacte International pour les Droits Économiques, Sociaux et Culturels (PIDESC)

Article 11 - Droit à un niveau de vie suffisant

§1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

Charte sociale européenne

Article 31 - Droit au logement

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

- 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;
- 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
- 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Au-delà des textes internationaux, le droit au logement décent est également reconnu en droit interne. Au fil des années, une protection particulière autour de ce droit a été mise en place par les normes françaises qui en ont fait une des priorités des politiques publiques. Le Conseil Constitutionnel l'a reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle dès 1995[21]. Le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) précise ensuite dans son article L.115-1 que le respect des droits fondamentaux notamment en matière de logement doit être une priorité des politiques publiques. Cette logique a amené le développement du Droit Au Logement Opposable (DALO) amenant une garantie par l'Etat du droit au logement décent[22].

Comme le montre l'article L.115-1 du CASF, le logement décent est intimement lié à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. En effet, le droit au logement, comme de nombreux droits fondamentaux, tient son importance de l'influence qu'il a sur l'exercice d'autres droits humains. Ses interrelations profondes font que toute violation du droit au logement risque fortement d'amener la violation du droit à la santé, du droit à un environnement sain, du droit à l'éducation, du droit à l'eau et à l'assainissement, du droit de vote, etc. : Comment accéder à l'eau et à l'assainissement quand le lieu de vie ne dispose pas des installations nécessaires ? Comment être en bonne santé dans un logement indécent ? Comment exercer son droit de vote lorsque l'insécurité de son installation empêche toute inscription sur une liste électorale ?

21. Conseil Constitutionnel, Décision n°94-359 DC, 19 janvier 1995.

22. Art. L.300-1 du Code de la Construction et de l'Habitat.

La France est très loin d'un véritable respect du droit au logement pour les Voyageur·euse·s. Il s'agit d'un sujet peu abordé et même peu pensé, l'imaginaire collectif assumant que les citoyens et citoyennes itinérant·e·s n'en auraient pas besoin puisqu'ils et elles seraient des nomades disposant de leurs caravanes et d'un mode de vie différent « qu'ils auraient choisi ». Les termes d' « accueil des Gens du Voyage », d' « installation » et de « stationnement » sont alors utilisés et privilégiés, invisibilisant la problématique du logement des Voyageur·euse·s, leurs besoins et leurs droits fondamentaux dans ce domaine. Le travail de William Acker - Voyageur lui-même - recensant des "aires d'accueil" publié en avril 2021 vient combler une partie du vide à ce sujet. En effet, les éléments en jeu derrière ces termes sont bien l'habitat, les lieux de résidence, les endroits où les personnes demeurent que cela soit de façon durable ou non. Mais ce n'est pas sous l'angle du droit au logement que les lieux de vie des Voyageur·euse·s sont appréhendés.

Les problématiques mises en avant autour de ce logement sont particulièrement révélatrices puisqu'elles l'abordent soit sous l'angle de l'adaptation (on indique qu'on « adapte » le logement aux Voyageur·euse·s, prenant de facto le point de vue dominant), soit sous celui de l'illégalité (stationnement illicite, installations contraires aux règles d'urbanisme, etc). La question du logement des Voyageur·euse·s aujourd'hui est alors systématiquement vue comme un « problème » à gérer et comme un souci pour les élus « d'éviter les stationnements illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés »[23]. Cela a amené la Rapporteuse Spéciale des Nations Unies pour le Droit au Logement adéquat, suite à une visite of-

-ficielle en France, à classer les Voyageur·euse·s parmi les populations particulièrement vulnérables aux violations de leur droit fondamental au logement[24].

L'objectif de ce rapport est d'analyser la réalité du logement des Voyageur·euse·s aujourd'hui et de mesurer leur situation face au respect de leur droit au logement. Le logement des Voyageurs et Voyageuses en France est une problématique particulièrement méconnue qui véhicule de très nombreux préjugés souvent très éloignés du droit existant et de la réalité vécue. Pourtant, ce sont sur ces préjugés que sont basées les politiques actuelles qui perpétuent une discrimination systémique et l'exclusion des Voyageur·euse·s.

Ce rapport se veut une synthèse des observations de l'ODCI sur le logement des Voyageurs et Voyageuses en France. Il est basé sur les témoignages reçus, les observations de terrain et les analyses de l'ODCI ainsi que sur la littérature et les recherches existantes.

Les problématiques abordées dans ce rapport sont classées en trois grandes thématiques permettant de faire un état des lieux du droit au logement des Voyageur·euse·s en France aujourd'hui. La première partie s'attache à décrire et étudier le contexte juridique actuel et les obligations de chacun·e. La deuxième partie analyse les conséquences des textes, politiques et pratiques sur l'effectivité du droit au logement des Voyageur·euse·s. Enfin, la dernière partie de ce rapport s'attache à présenter les conséquences des violations de leur droit au logement sur les populations voyageuses ainsi qu'à décrypter certains mécanismes permettant la perpétuation de ces violations.

23. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 24.

24. Rapporteuse Spéciale des Nations Unies pour le Logement adéquat, Rapport de visite, France, 3 mars 2020, A/HRC/43/43/Add.2, par. 77 à 81.

PARTIE I

LÉGISLATION ET RÈGLES APPLICABLES AUX VOYAGEUR·EUSE·S



Le droit français est à la fois le reflet et le cœur de la discrimination systémique vécue par les différents groupes constituant les « Voyageur·euse·s ». Cette discrimination est véhiculée par trois éléments principaux :

- la création de la catégorie administrative des « Gens du Voyage » visant les groupes subissant le racisme anti-tsigane et anti-Voyageur ;
- l'exclusion du droit commun impactant l'accès aux droits fondamentaux ;
- la prise en compte de manière dérogatoire et l'application de règles et normes exceptionnelles.

Les lois, règlements et normes applicables aux Voyageur·euse·s forment alors des strates enchevêtrées et complexes qui participent pleinement aux discriminations à l'encontre des Voyageur·euse·s et justifient leur perpétuation. Elles amènent l'exclusion, le contrôle, la surveillance et la répression des citoyen·ne·s itinérant·e·s, en particulier autour de leur logement. Les impacts sont extrêmement importants puisque, combinés, ils mettent en péril le mode de vie et l'identité des Voyageur·euse·s.



Aire d'accueil de Montbert (44) - mai 2021
Crédit : Nara Ritz



1. LA CATÉGORIE DES GENS DU VOYAGE : une catégorie créée par l'État alimentant un droit discriminatoire

La première strate de normes participant à la discrimination des Voyageur·euse·s est la création d'une catégorie spécifique les désignant. Le terme « Gens du Voyage » est une catégorie administrative mise en place par l'Etat français en 1972 pour remplacer celle des « nomades » créée par une loi de 1912. Cette catégorie est faussement neutre. En effet, elle exclut les camping-caristes à l'année, les campeurs, les « backpackers » mais inclut les Voyageurs et Voyageuses qualifié·e·s de semi-sédentaires ou sédentaires. Ce qui amène l'inclusion dans cette catégorie, selon l'article 1 de la loi du 5 juillet 2000 dite Loi Besson I [25], est le caractère « traditionnel » de l'habitat mobile, c'est-à-dire une caractéristique du logement lui-même (le mode d'habitat en résidence mobile) associé à un critère culturel (la « tradition »). Pour l'Etat français, être « Gens du Voyage », c'est se loger différemment car on a une tradition particulière en ce sens.

Si, jusqu'en 2017, l'appartenance à la catégorie des « Gens du Voyage » était visibilisée par les titres de circulation, cela n'est plus le cas aujourd'hui. Dans une décision du 5 octobre 2012[26], le Conseil Constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle une partie de la loi n°63-3 du 3 janvier 1969, notamment l'article créant les carnets de circulati-

-on devant être visés par les autorités tous les trois mois. Quant aux livrets de circulation, ils ont été supprimés par la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Cette abolition a été une véritable victoire pour les Voyageur·euse·s mobilisé·e·s depuis des années contre ces remplaçants des carnets anthropométriques qui ont permis l'internement des « nomades » pendant la Seconde Guerre Mondiale.

Aujourd'hui, malgré la fin de ces titres de circulation, la catégorie des « Gens du Voyage » perdure. Elle perpétue une mise à l'écart des Voyageur·euse·s, tout en ayant des contours plus flous rendant difficiles toute contestation et l'exercice des droits. En effet, les personnes sont assignées à la catégorie « Gens du Voyage » par les autorités publiques, l'Etat et collectivités territoriales sur un critère non-dit, principalement ethnicisant, et caché derrière le terme « tradition ». Cela amène ces autorités à parler alors de façon paradoxale de « Gens du Voyage sédentaires » pour des populations voyageuses mais ne pratiquant pas le Voyage et parfois même n'habitant plus en résidence mobile. Il s'agit là de la création factice d'un groupe sur des bases ethnicisantes et racisantes véhiculées par les autorités alors que peu en phase avec la réalité du fait de l'extrême diversité des populations voyageuses.

25. Article 1 I de la loi 2000-614 du 5 juillet 2000 « Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles installées sur des aires d'accueil ou des terrains prévus à cet effet ».

26. Conseil Constitutionnel, 5 octobre 2012, QPC n°2012-279.

Le flou autour de cette catégorie est visible lorsque l'on s'intéresse au nombre de Voyageur·euse·s en France. Le chiffre exact n'est pas connu, il ne s'agit que d'estimations. Or, les estimations officielles du gouvernement et des organisations internationales paraissent incomplètes et insuffisantes. Dans le cadre national, le recueil et l'utilisation de statistiques considérées comme ethniques sont très encadrés et limités. Les estimations du nombre de Voyageur·euse·s se basent alors sur des

en France. En 2012, la Cour des Comptes soulignait la fragilité de ces estimations et indiquait que « compte tenu des lacunes importantes de la statistique publique, les chiffres de 250 000 à 300 000 gens du voyage ne peuvent être présentés que comme un ordre de grandeur minimal »[28]. Ce chiffre paraît en effet assez faible au vu des constatations effectuées sur le terrain par l'ODCI.

Surtout, l'ODCI observe que l'imprécision autour de cette catégorie

"c'est donc uniquement la perception extérieure qui amène ou non le rattachement à la catégorie"

extrapolations à partir de chiffres et recensements anciens et méthodologiquement contestés (en particulier le recensement mené de septembre 1960 et mars 1961), et sur le recensement des seules personnes fréquentant les terrains désignés officiels appelés « aires d'accueil », invisibilisant toutes celles qui n'y résident pas. Le même biais se retrouve dans les études de l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) qui dans sa dernière enquête menée en 2019 précise que les « Gens du Voyage » interrogés en France n'étaient que des personnes présentes sur des terrains désignés officiels (« aires d'accueil »), que pour le cas français aucun Voyageur ou Voyageuse n'étaient parmi les enquêteurs et enquêtrices, et que l'agence avait travaillé avec les gestionnaires de ces terrains désignés qui ont fait office de médiateurs[27].

Actuellement, l'Etat français estime entre 300 000 et 600 000 le nombre de personnes dites « Gens du Voyage »

des « Gens du Voyage » est un moyen de pression sur les Voyageur·euse·s. Les critères d'appartenance ou non à la catégorie administrative ne sont pas définis de façon suffisamment précise, amenant les Voyageur·euse·s à être inclus ou exclus selon les circonstances. Aucun critère d'auto-détermination n'est prévu et c'est donc uniquement la perception extérieure qui mène ou non au rattachement à la catégorie. Certain·e·s se voient alors refuser l'entrée sur les terrains désignés pour les Gens du Voyage (« aires d'accueil ») au prétexte qu'ils et elles ne pourraient prouver qu'ils sont bien « Gens du Voyage ». Mais, forcé·e·s de s'installer en dehors du terrain désigné, ces mêmes personnes seront expulsé·e·s de leur lieu de vie selon une procédure expéditive spécifiquement applicable aux Voyageur·euse·s[29].

27. European Union Agency for Fundamental Rights, Roma and Travellers in six countries technical report, Rapport 23 septembre 2020, p. 32.

28. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 20.

29. Art. 9 et 9.1 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000. Voir partie 2, de ce rapport p. 33.

Les Voyageur·euse·s subissent ainsi le bon vouloir des autorités qui les assignent à une catégorie et sont privé·e·s de leur libre-arbitre, de leur appartenance et de leur identité même. Leur sentiment d'appartenance, pourtant essentiel et protégé par le droit international des minorités qui le considère comme un aspect incontournable de l'identité d'un groupe, est complètement bafoué.

De plus, l'appartenance ou non à cette catégorie administrative créée par l'Etat devient un enjeu autour duquel les Voyageur·euse·s sont toujours perdants : soit ils sont considérés « Gens du Voyage » et le droit applicable à leur situation est un droit de l'exception, dérogatoire au droit commun et créateur de discriminations, soit ils sont exclus de la catégorie administrative et leur identité et leur mode de vie ne sont ni reconnus ni protégés.



Aire d'accueil de Saint Amand Montrond - Novembre 2020
Crédit : Rouillard

"Les Voyageur·euse·s subissent alors le bon vouloir des autorités qui les assignent à une catégorie et sont privé·e·s de leur libre-arbitre, de leur appartenance et de leur identité même."



2. LE DROIT APPLICABLE AU LOGEMENT DES VOYAGEUR·EUSE·S : un droit dérogatoire au droit commun et créateur de discriminations

Le droit français sur le logement est construit autour du logement classique, sédentaire et bâti (type maison ou immeuble). Les Voyageur·euse·s ne rentrant pas dans cette définition dominante, un droit spécifique s'est alors développé, notamment basé sur la catégorie de « Gens du Voyage ».

2.1. LE STATUT PARTICULIER DE LA CARAVANE

En droit français, la caravane n'a pas le statut de logement à part entière. Le Code de la Construction et de l'Habitation définit de façon restrictive le logement qui ne peut-être, pour le législateur, qu'un immeuble ou une partie d'immeuble. Par exemple, l'article R.111-1- dispose que « Un logement ou habitation comprend, d'une part, des pièces principales destinées au séjour ou au sommeil, éventuellement des chambres isolées et, d'autre part, des pièces de service, telles que cuisines, salles d'eau, cabinets d'aisance, buanderies, débarras, séchoirs, ainsi que, le cas échéant, des dégagements et des dépendances. » et l'article R.111-2 du même code que « la surface et le volume habitable d'un logement doivent être au minimum de 14m² et de 33m³ par habitant prévu lors de l'établissement du programme de construction ». Le logement est alors uniquement envisagé du point de vue du bâti traditionnel et la caravane ne peut entrer dans ces critères qui ne lui sont pas adaptés (nombre de pièces, nombre de mètres carrés minimum, etc). La loi ALUR a apporté une évolution dans la législation française en incluant l'habitat léger démontable dans la définition du logement.

Les caravanes ne peuvent entrer dans ce cadre que si elles sont dépourvues de moyens de mobilité et donc que les roues en ont été retirées. La caravane des Voyageur·euse·s est alors considérée comme une « résidence mobile » et a le statut d'habitat permanent, de domicile, mais pas celui de logement. La législation, de fait, ne reconnaît donc pas le logement des personnes voyageuses.

Ce statut particulier est problématique pour les Voyageur·euse·s qui ne peuvent bénéficier du statut protecteur lié au logement. Des normes comme l'éloignement vis-à-vis de sites industriels dangereux, l'obligation de confinement pour les logements à proximité de sites classés SEVESO ne sont alors pas applicables, tout comme l'interdiction des coupures d'eau toute l'année et celles d'énergie en hiver. De même, certaines aides sociales comme l'Aide Personnalisée au Logement (APL), ne sont pas accessibles.

En plus de refuser le statut de logement aux caravanes, le législateur a créé un droit spécifique pour encadrer le lieu de vie des Voyageur·euse·s.

2.2. LE DROIT SPÉCIFIQUE APPLICABLE AUX RESIDENCES MOBILES ET AU LOGEMENT DES VOYAGEUR·EUSE·S

Un droit différent pour le logement des Voyageur·euse·s

Lorsque les Voyageur·euse·s sont catégorisé·e·s « Gens du Voyage », le droit applicable concernant leur logement n'est pas le même que celui applicable au reste de la population. Ce droit est centré autour de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 dite « Loi Besson II » qui encadre spécifiquement ce qui est nommé « l'accueil des personnes dites gens du voyage »[30]. Ce terme d'« accueil » n'est pas défini dans la législation française, cependant, il se rapporte aux terrains où résident - pour des périodes variables - les personnes, aux lieux où elles habitent. C'est donc bien la question du logement de ces personnes qui est réglementée ici.

Cette législation distingue le logement des Voyageur·euse·s de celui du reste de la population, y compris de la population résidant en habitat léger ou en résidence mobile mais pour qui ce mode d'habitat est considéré comme non-traditionnel. Pour ces personnes qui ne sont pas catégorisées « Gens du Voyage », leur habitat léger et résidence mobile est régi par d'autres dispositions juridiques, celui des résidences mobiles de loisir, des caravanes, des résidences démontables (yourte, tipi, etc.) et de l'habitat léger[31].

Cette distinction - et l'application d'une législation spécifique pour lesdits « Gens du Voyage » - sont constantes dans la jurisprudence des plus hautes juridic-

-tions françaises et rappelées régulièrement par les juges, comme le fait la Cour Administrative d'Appel de Nantes dans un arrêt du 2 avril 2020 indiquant : « il résulte des articles L. 444-1 et R. 421-23 du code de l'urbanisme et 1er et 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 que l'installation des résidences mobiles qui, au sens de l'article 1er de cette loi, constituent l'habitat permanent de gens du voyage, est entièrement régie par des dispositions particulières » (CAA Nantes, 2 avril 2020, 19NT00775)

Les personnes catégorisées « Gens du Voyage » voient donc la question de leur logement traité de façon différente de celles habitant dans un bâti classique (maison, immeuble, etc) mais également de celles habitant dans des résidences mobiles, des caravanes, mobile-homes et autres, par choix ou non, mais ne résultant pas d'une tradition, d'une culture, d'un mode de vie historique. La distinction amène une différenciation des lieux de vie autorisés. Les Voyageur·euse·s ne peuvent pas s'installer dans des zones pourtant autorisées aux caravanes ou camping-cars mais accessibles aux seules résidences mobiles dites « de loisirs » et non à leur « habitat traditionnel ». Les Voyageur·euse·s ne peuvent alors vivre que sur les terrains spécifiquement autorisés définis par les autorités « d'accueil », terrains que les Voyageur·euse·s eux-mêmes qualifient de « terrains désignés »[32].

30. Art. 1 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

31. Art. R.311-37 du Code de l'Urbanisme

32. C'est le terme que nous privilégierons dans ce rapport car celui se rapprochant le plus du vécu de la majorité des populations voyageuses sur le territoire français, et le plus largement utilisé par les premiers concernés.

Une question déléguée aux communes et départements

Si l'Etat est le seul détenteur d'obligations en termes de droit fondamental au logement, la question du logement des Voyageur·euse·s et des terrains désignés a été fortement déléguée aux échelons communaux et départementaux. La loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 indique que les communes doivent participer « à l'accueil des personnes dites gens du voyage ». Les communes sont les premières responsables concernant le logement des Voyageur·euse·s. Cette responsabilité a été peu à peu transférée aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), c'est-à-dire aux intercommunalités[33]. En 2014, l'aménagement, la gestion et l'entretien des « aires d'accueil permanentes » deviennent des compétences des intercommunalités[34]. Le transfert se poursuit ensuite avec la loi NoTRE de 2015[35] et la loi égalité et citoyenneté de 2017[36], cette

dernière ayant étendu les compétences des EPCI aux « aires de grands passages » et aux terrains familiaux. Les EPCI ont donc désormais une compétence obligatoire concernant la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des « aires d'accueil des gens du voyage » et des terrains familiaux locatifs, tandis que les communes ont une obligation d'accueil et/ou de financement des terrains désignés[37]. Cependant, toutes les communes n'ont pas les mêmes obligations et seules les communes de plus de 5 000 habitants doivent être intégrées au Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage (SDAGDV) [38] et donc soit disposer d'un terrain aménagé réservé aux Voyageur·euse·s soit participer financièrement à la création, l'aménagement et la gestion d'un tel terrain sur une autre commune. Les communes de moins de 5 000 habitants n'ont pas d'obligation à être inscrites au SDAGDV mais peuvent y être incluses si elles le souhaitent[39]. Cela est très rarement le cas dans les faits.



Stationnement dans l'agglomération nantaise (44) - printemps 2018
Crédit : Nara Ritz

33. L'article L.5210-1-1A du Code Général des Collectivités Territoriales précise que les catégories d'EPCI peuvent être les suivantes : les syndicats de commune, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations et les métropoles.

34. [Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014](#) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

35. [Loi n° 2015-991 du 7 août 2015](#) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

36. [Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017](#) relative à l'égalité et à la citoyenneté.

37. Voir art. 2 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

38. Art. 1 II de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

39. Les communes ne peuvent être incluses au SDAGDV que si elles y consentent. Voir en ce sens CAA Marseille, 3 juillet 2006, 05MA01016.

Les SDAGDV ont pour objet d'identifier et d'explicitier les besoins des Voyageur·euse·s en termes de logement et de prévoir les zones géographiques et communes où seront implantés les terrains officiellement désignés ainsi que le nombre d'emplacements requis[40]. Pour la Cour des Comptes, « le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) prévu par la loi du 5 juillet 2000 est conçu comme le pivot des dispositifs spécifiques pour organiser cet accueil »[41]. Ces SDAGDV sont élaborés par le représentant de l'Etat dans le département (c'est-à-dire le préfet) et le président du conseil départemental. Les SDAGDV sont le produit d'un ensemble d'acteurs administratifs aux profils et compétences différents[42] et sont adoptés pour une période de six ans.

Malgré cette obligation de révision, de nombreux départements ne respectent pas ces délais car il n'y a pas de caducité du document qui continue de s'appliquer au-delà des six ans. Aucune sanction n'est prévue en cas de retard

Départementale des Gens du Voyage (CDGDV), laquelle compte parmi ses membres, en plus de représentants de la préfecture et du département, des représentants des communes et EPCI, quelques représentants de Voyageur·euse·s ou d'associations travaillant avec les Voyageur·euse·s (voir encadré ci-dessous). En prime d'avoir leur mot à dire au travers de leurs représentants à la CDGDV, les EPCI et les communes inscrites au SDAGDV rendent un avis sur le projet de schéma départemental. Dans ces outils centraux que sont les SDAGDV, il y a donc une très forte disproportion entre l'implication des collectivités locales et celles des Voyageur·euse·s qui se retrouvent exclus du processus décisionnel.

Les SDAGDV doivent être basés sur une évaluation préalable des besoins des Voyageur·euse·s et définir « la nature des actions à caractère social à destination des gens du voyage »[43]. Ils doivent donc inclure une étude de la fréquence et de la durée des séjours des Voyageur·euse·s, les lieux fréquen-

"...il y a une très forte disproportion entre l'implication des collectivités locales et celles des Voyageur·euse·s qui se retrouvent exclus du processus décisionnel"

dans la révision. Les Voyageur·euse·s ne sont pas directement associé·e·s au développement et à la révision de ces Schémas. En effet, les autorités publiques sont complètement en charge et ne doivent demander qu'un avis non-contrainant à la Commission

-tés, les possibilités de scolarisation, d'accès aux soins, etc. Des annexes sont également prévues, dont l'une doit recenser les terrains privés aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme pour l'installation de résidences mobiles et

40. Art. 1 II de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

41. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 26 et 29.

42. Les services départementaux (décentralisés) sont inclus notamment au titre de leurs actions en terme de cohésion sociale tandis que les services déconcentrés de l'Etat (préfecture) ont un rôle de supervision et de soutien des collectivités locales via différentes agences (Direction Départementale des Territoires (DDT), Délégation Départementale des Agences Régionales de Santé (DD-ARS), Direction Départementale de la Cohésion des Territoires et Protection des Populations (DDCS-PP), etc.).

43. Art. 1 II de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

l'autre les terrains mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs.

Malgré l'évolution du droit et les obligations en matière de contenu des SDAGDV, les schémas sont de qualité inégale. Cet élément avait déjà été souligné par la Cour des Comptes avant la modification apportée par la loi du 27 janvier 2017[44].

L'évaluation préalable sur laquelle se base les SDAGDV est très variable selon les départements. Certains départements engagent un cabinet d'étude extérieur qui travaillera à partir d'un cahier des charges, comme dans l'Aisne [45], tandis que d'autres se contentent de l'envoi d'un questionnaire général aux communes et EPCI inscrites au Schéma. Dans la très grande majorité des cas, l'évaluation ne se base pas sur une enquête directe auprès des premiers concernés mais sur des indicateurs indirects comme le taux d'occupation des terrains désignés déjà aménagés, le taux de renouvellement des occupants des terrains désignés et donc le nombre de familles considérées comme « en cours de sédentarisation », etc. Or, ces indicateurs ne reflètent pas complètement les besoins des familles mais l'état de la situation actuelle où le Voyage et le logement sont limités et contraints. De plus, le SDAGDV n'inclut

pas d'analyse complète concernant le respect des normes, les modalités de gestion et d'entretien des « aires d'accueil », les tarifs pratiqués ou encore la localisation et l'état des terrains désignés. La plupart ne précise aucunement les installations présentes sur les terrains et seuls quelques Schémas listent des améliorations possibles sans rendre compte de la réalité du respect des normes et des conditions de vie des habitant·e·s de façon détaillée[46]. Enfin, le SDAGDV n'est pas opposable concernant la réglementation urbaine locale. La valeur prescriptive du SDAGDV ne s'applique qu'au nombre d'équipements (« aires d'accueil », « aires de grand passage » et « terrains familiaux ») à créer et à gérer sur les communes identifiées et non sur la parcelle exacte où sera aménagé le terrain ni sur la prise en compte effective de l'habitat des Voyageur·euse·s en dehors de ces terrains aménagés par les communes et EPCI. Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) n'ont pas à être en conformité avec les SDAGDV et peuvent donc déclarer une interdiction des résidences mobiles des Voyageur·euse·s sur le territoire d'une commune[47].

44. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 29.

45. SDAGDV de l'Aisne 2019-2025, adopté le 3 juin 2019.

46. Voir par exemple le SDAGDV de l'Essonne pour la période 2019-2025 qui indique concernant les aménagements (point 4.3) : « Les visites de toutes les aires permanentes d'accueil, les rencontres avec les gestionnaires et les souhaits récurrents des usagers ont permis de pointer les améliorations possibles. On s'efforcera donc de privilégier : -les emplacements de 2 places (soit 75 m² minimum x2) permettant d'accueillir 1 ménage. -l'accès des WC en partie arrière des bâtiments sanitaires. -les cuvettes à l'anglaise, les chasses d'eau à poussoir pneumatique. -les buanderies fermées plutôt que les auvents. Ces buanderies doivent être équipées d'un évier avec robinetterie mitigeur, de branchements pour machines à laver, de prises et d'un passe câbles à travers la paroi pour alimenter les caravanes. Chaque prise doit être équipée d'un système de réarmement. -les douches chauffées avec robinet mitigeur » et concernant la gestion (point 4.4) : « Notamment : -Harmonisation des tarifs pratiqués : caution, droit de place et fluides ; -Différencier les postes selon les tâches : régie/gestion et entretien/maintenance ; -Le personnel gestionnaire a un rôle de médiation entre les usagers et les services locaux (écoles, services sociaux, etc.), ce qui nécessite une formation ad hoc. » (p.13).

47. A ce sujet, la Cour Administrative d'Appel de Nantes indiquait dans un arrêt d'avril 2020 : « un rapport de compatibilité entre le schéma départemental des gens du voyage et le plan local d'urbanisme n'est prévu par aucune disposition légale ou réglementaire ». CAA Nantes, 2ème chambre, 2 avril 2020, 19NT00775, para. 5.

LES COMMISSIONS CONSULTATIVES DES GENS DU VOYAGE

Les commissions consultatives des Gens du Voyage ont été créées par la loi Besson I de 1990. Il existe une commission dans chaque département ainsi qu'une commission au niveau national.

La commission nationale consultative des gens du Voyage (CNCGDV) est liée à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) dont l'objectif est de diminuer le nombre de personnes sans domicile[48]. Elle est composée d'élus, de représentants de l'Etat et de personnes vues comme particulièrement qualifiées du fait de leurs connaissances sur les Voyageur·euse·s, soit en tout 32 membres nommés en sus de son président. Cette présidence est actuellement assurée par l'ancien député Dominique Raimbourg[49]. Les personnes « particulièrement qualifiées » n'ont pas à être Voyageuses. Il peut s'agir par exemple de membres d'une association d'aide sociale. La CNCGDV a pour objectif d'étudier les questions relatives aux Voyageur·euse·s, d'assurer la concertation entre les différentes parties prenantes et d'être force de propositions pour permettre le respect de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes catégorisées « Gens du Voyage »[50]. La commission consultative départementale des gens du voyage est présente dans chaque département. Elle se réunit au moins deux fois par an. Elle participe à l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et établit

un bilan annuel de son application. Elle est co-présidée par le préfet et le président du Conseil Départemental et constituée de représentants de services de l'Etat désignés par le préfet, de représentants de services départementaux désignés par le président du Conseil Départemental, d'un représentant des communes, de 5 personnalités considérées comme qualifiées au vu de leurs connaissances des personnes catégorisées « Gens du Voyage » (et donc pas obligatoirement Voyageuses elles-mêmes), deux représentants de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF)[51]. Tout comme dans la commission nationale, la présence des Voyageurs et Voyageuses et leur poids au sein de ces commissions départementales est donc très restreint.

Dans les faits, le rôle des commissions reste limité. C'est en particulier le cas de la commission nationale consultative des Gens du Voyage (CNCGDV)[52]. Celle-ci connaît régulièrement des périodes d'interruption de ses activités en l'absence de nomination de nouveaux membres dans les délais prévus, amenant la Cour des Comptes à pointer dès 2012 que « l'absence de renouvellement de la commission en temps et en heure met en évidence la faible implication des ministères, qui n'ont pas même veillé à assurer la continuité de son activité »[53]. Ce constat est toujours d'actualité puisque la CNCGDV a de nouveau dû interrompre ses activités pendant plusieurs mois, le mandat de 5 ans de ses membres ayant

48. Présentation de la DIHAL sur le site internet du gouvernement : <https://www.gouvernement.fr/presentation-de-la-dihal>

49. Reconstitution en tant que président de la CNCGDV par un décret du 10 mars 2021 : <https://www.gouvernement.fr/reconstitution-de-dominique-raimbours-a-la-presidence-de-la-commission-nationale-consultative-des-gens>

50. Art. 1 du décret n° 2015-563 du 20 mai 2015 relatif à la Commission nationale consultative des gens du voyage.

51. Décret n°2017-921 du 9 mai 2017.

52. Cour des Comptes, *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 36.

53. Ibid., p. 37.

54. Décret n° 2021-230 du 25 février 2021 portant modification du décret n° 2015-563 du 20 mai 2015 relatif à la Commission nationale consultative des gens du voyage.

pris fin en 2020 et le décret modifiant sa composition n'étant publié que le 21 février 2021[54].

De plus, bien qu'une amélioration soit notable par rapport aux constatations de la Cour des Comptes en 2012, des dysfonctionnements sont toujours bien présents. La CNCGDV n'est toujours pas force de proposition ni ne permet d'infléchir ou de donner une cohérence au politique concernant les Voyageur·euse·s en particulier en ce qui concerne le logement. Concernant les commissions départementales, elles sont souvent peu actives en dehors des

périodes d'élaboration des SDAGDV[55]. Dans tous les cas, ces commissions, qu'il s'agisse de la commission nationale ou des commissions départementales, ne sont que consultatives et leurs avis non contraignants. Surtout, elles ne représentent ni ne portent la voix des Voyageur·euse·s qui y sont soit minoritaires soit complètement absents. Cela a amené une vague de démissions de la part de représentants des populations voyageuses ne souhaitant pas cautionner un système où ils ne participent pas véritablement à l'élaboration des décisions.

Les communes et EPCI inscrites au SDAGDV ont 2 ans suivant l'adoption du schéma pour se mettre en conformité - soit créer les emplacements définis dans ce document, soit participer financièrement à l'aménagement et à la gestion d'emplacements sur une autre commune ou EPCI[56]. Ce délai peut être prorogé lorsque la commune ou l'EPCI a manifesté sa volonté de se conformer à ses obligations, par exemple lorsque la recherche d'une potentielle parcelle a débuté ou lorsqu'une étude préalable a été réalisée. Lorsque les communes et EPCI ont rempli leurs obligations ou ont montré leur volonté de se conformer à ces obligations et bénéficient d'un délai supplémentaire[57], ou lorsque les communes ne sont pas inscrites au SDAGDV[58], elles ont la possibilité d'interdire l'installation des personnes catégorisées « Gens du Voyage » sur l'ensemble de leur territoire en dehors du terrain aménagé[59]. Les municipalités peuvent alors expulser selon une procédure spéciale et rapide les Voyageur·euse·s vivant en dehors des

terrains désignés si cette installation apparaît contraire à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques[60]. A l'inverse, si les communes et EPCI n'ont pas rempli leurs obligations à la fin du délai imparti, le représentant de l'Etat dans le département peut mettre en demeure les communes et EPCI défaillantes, établir un calendrier de mise en conformité et consigner les sommes nécessaires aux aménagements directement sur le budget des communes et EPCI concernés[61]. Si les communes et EPCI n'ont pas pris les mesures nécessaires après un délai de 6 mois, le préfet peut les mettre de nouveau en demeure d'agir dans un nouveau délai de 6 mois. En l'absence d'actions de mise en conformité, l'Etat, via le préfet, peut se substituer aux communes et EPCI défaillantes et aménager les terrains prévus au SDAGDV grâce aux sommes consignées[62]. Dans les faits, à la connaissance de l'ODCI, cette procédure de substitution n'a été appliquée qu'une seule fois malgré les défaillances de nombreuses communes et EPCI.

55. Réseau français des Villes, Santé (RFVS) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), « La santé des gens du voyage », Guide, 2009, p.41.

56. Art. 2 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

57. Art. 9 I et II de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

58. Art. 9-1 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

59. Art. 9 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

60. Voir partie 2 de ce rapport.

61. Art. 3 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

62. Art. 3 II de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

De plus, la non-conformité aux obligations découlant de la loi Besson II n'empêche pas la mise en œuvre d'expulsions forcées, même si les procédures alors accessibles ne sont pas celles ultra-accélérées et dérogatoires à la disposition des communes et EPCI en conformité.

Cour des Comptes estimait que 40% des aires d'accueil étaient gérées de façon déléguée[65]. Ce chiffre semble en nette augmentation. A noter également une plus grande présence d'entreprises spécialisées face aux opérateurs associatifs. Pour le leader du marché, l'entreprise SG2A-L'Hacienda le nombre



Caravanes sur aire de grand passage - été 2018
Crédit : Nara Ritz

Les lieux de vie autorisés aux Voyageur·euse·s

Les terrains prescrits par le SDAGDV peuvent être de trois types : les « aires permanentes d'accueil », les « terrains familiaux locatifs » et les « aires de grand passage »[63]. Deux autres types de terrains sont possibles pour les Voyageur·euse·s mais non inclus dans les SDAGDV : les habitats adaptés et les terrains familiaux de pleine propriété (voir encadré « les différents types de terrains autorisés aux Voyageur·euses »). Les communes et EPCI compétents pour la gestion des terrains désignés peuvent choisir soit de gérer directement le ou les terrains présents sur son territoire via une régie, soit de déléguer cette gestion à une entreprise privée[64]. En 2012, la

de terrains gérés est passé de 192 en 2010 à 250 aujourd'hui, et pour son principal concurrent, Vago, de 42 terrains gérés à 158. Ces entreprises répondent à des appels d'offre et font des bénéfices. En 2019, SG2A-L'Hacienda a affiché un bénéfice net de 451 192 € pour un chiffre d'affaire net de 7 696 397 €[66]. De plus, le gestionnaire du terrain qu'il soit public (commune, EPCI) ou privé (entreprise) a la possibilité de percevoir l'Aide Temporaire au Logement (ALT2) financée par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF)[67]. Alors même que les Voyageur·euse·s ne peuvent bénéficier de certaines aides versées par la CAF comme l'APL, les gestionnaires des terrains peuvent eux se voir verser d'importantes sommes pour le logement des citoyen·ne·s itinérant·e·s.

63. Art. 1 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

64. Art. 2 II de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

65. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 112.

66. Bilan financier disponible en ligne : <https://entreprises.lefigaro.fr/societe-de-gestion-des-aires-d-accueil-sg2a-69/entreprise-449187426>

67. L'Allocation au Logement Temporaire (ALT 2) est versée par la CNAF à la personne morale en charge de la gestion de l'aire d'accueil. Son montant comprend une part fixe de 88,30€/mois/place ainsi qu'une part variable selon le taux moyen d'occupation effective de l'année précédente de maximum 44,15€/mois (voir articles L851-1 à L851-4 du Code de la Sécurité Sociale).

En dehors des terrains prévus au SDAGDV, les Voyageur·euse·s ont la possibilité de s'installer sur des terrains en location, des habitats adaptés en location ou sur des terrains dont ils sont propriétaires. Cependant, comme précisé précédemment, le droit applicable est là encore spécifique pour les personnes catégorisées « Gens du Voyage » par rapport aux autres personnes souhaitant vivre sur un terrain leur appartenant. Le Conseil d'Etat indi-

qu'en accord avec les règles d'urbanisme locales, notamment les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Or, dans de nombreuses communes, des arrêtés interdisent l'installation de caravanes et aucune zone du PLU ne permet les résidences mobiles. Ensuite, toute installation de résidence mobile "constituant l'habitat permanent" des personnes catégorisées « Gens du Voyage » pour une période de plus de trois mois nécessite une déclaration pré-

"Les obstacles légaux et réglementaires au logement des Voyageur·euse·s sur des terrains leur appartenant sont nombreux. Ils créent et perpétuent une véritable discrimination à l'encontre de ces personnes"

-quait ainsi dans une décision du 9 novembre 2018 que : « l'article R. 111-42 du code de l'urbanisme qui réglemente l'installation des résidences mobiles de loisirs, et l'article R. 111-49 du même code qui réglemente l'installation des caravanes, qui figurent d'ailleurs au sein d'une section dont l'article R. 111-31 précise que ses dispositions ne sont pas applicables sur les aires de stationnement créées en application de la loi du 5 juillet 2000, **ne sont, ainsi, pas applicables à l'installation des résidences mobiles qui, au sens de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000, constituent l'habitat permanent de gens du voyage** » (CE, 9 novembre 2018, 411010).

La résidence des citoyen·ne·s itinérant·e·s ne peut se faire que sur des terrains autorisés par les autorités. La législation précise tout d'abord que les Voyageur·euse·s ne peuvent s'installer

-alable[68] ou un permis d'aménager[69] auprès de la mairie de la commune concernée. Cette dernière peut s'opposer à la déclaration préalable et donc à l'installation des Voyageur·euse·s. Un recours contre cette décision d'opposition est possible auprès du juge administratif. Si celui-ci peut instruire à la commune de délivrer le permis d'aménager ou d'accepter la déclaration préalable, il choisit dans de nombreux cas de demander à la commune de mener une nouvelle instruction de la demande sans obligation d'acceptation de l'installation[70].

Les obstacles légaux et réglementaires au logement des Voyageur·euse·s sur des terrains leur appartenant sont nombreux. Ils créent et perpétuent une véritable discrimination à l'encontre de ces personnes, discrimination qui tend à se renforcer comme le montre l'évolution du droit encadrant le logement des Voyageur·euse·s.

68. Art. R.421-23 du Code de l'Urbanisme.

69. Art. L.444-1 du Code de l'Urbanisme.

70. Art. L911-2 du Code de la Justice Administrative.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE TERRAINS AUTORISÉS AUX VOYAGEUR·EUSE·S ET INSCRITS AU SDAGDV

Les Voyageur·euse·s ne peuvent vivre que sur les terrains autorisant leurs résidences mobiles (définies par la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 comme « résidences mobiles constituant l'habitat permanent des Gens du Voyage »). La loi prévoit des terrains spécifiques qui leur sont réservés[71]. Ces terrains sont de trois grands types : les aires permanentes d'accueil, les aires de grand passage et les terrains familiaux et habitats adaptés.

Les aires permanentes d'accueil

Les terrains appelés « aires permanentes d'accueil » sont les terrains les plus connus et l'option privilégiée par les autorités. Ils permettent un logement de courte durée (d'un maximum de quelques mois) pour les Voyageur·euse·s. Il s'agit donc de terrains temporaires et collectifs. Ils comptent en moyenne vingt-cinq à trente emplacements mais il existe une très grande diversité puisque certains terrains disposent seulement de six emplacements quand d'autres en possèdent quatre-vingt. La plupart de ces terrains ressemblent à des grands parkings clôturés où l'entrée se fait par un portail ou une barrière, qui peut être fermée, en particulier lorsque le gestionnaire n'est pas présent.

Ces terrains sont prévus pour des séjours de quelques jours à quelques mois avec une durée maximale de séjour de trois mois consécutifs[72]. Des déro-

-gations sur justificatif sont possibles (scolarisation, soins médicaux, etc) pouvant permettre un séjour jusqu'à dix mois consécutifs maximum. Néanmoins cette demande de dérogation peut être refusée, sans motivation, par le gestionnaire du terrain. Dans ce cas, aucun recours n'est prévu.

Les premières normes concernant les terrains catégorisés par l'administration comme « aires permanentes d'accueil » ont été instituées par un décret du 29 juin 2001[73] et précisées par une circulaire du 3 août 2006[74]. Elles ont été révisées, complétées et précisées par le décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 pris en application de l'article 149 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté[75]. Ces normes indiquent que les terrains doivent comporter des emplacements composés chacun de deux places de caravanes d'une superficie minimale de 75m² et d'un espace contigu pour stationner les véhicules. Chaque emplacement doit comporter un bloc sanitaire composé d'un lavabo, d'une douche et de deux WC. Il doit également permettre le branchement aux fluides, c'est-à-dire à l'eau et à l'électricité. Cependant, le décret du 26 décembre 2019 n'est principalement applicable que pour les terrains aménagés après le 31 décembre 2020. Beaucoup de normes d'aménagement ne sont donc pas applicables pour les terrains plus anciens qui sont pourtant très souvent indécents.

71. Ainsi, l'art.1 du décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 indique que : « Les aires permanentes d'accueil et les terrains familiaux locatifs ont vocation à accueillir les personnes mentionnées au I de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 susvisée. »

72. Art. 8 du [décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019](#) relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté.

73. [Décret n°2001-569 du 29 juin 2001](#) relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.

74. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement - N° NOR/INT/D/06/00074/C

75. [Décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019](#) relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté.

Le décret du 26 décembre 2019 encadre l'ouverture de ces terrains dits « aires d'accueil permanentes ». Comme l'indique le terme « permanent », ils doivent être accessibles toute l'année. Ils peuvent cependant être fermés pour entretien ou travaux pour une durée d'un mois avec possibilité d'un temps de fermeture plus long après accord du préfet. Pendant la fermeture les Voyageur·euse·s y résidant doivent partir, peu importe s'ils n'ont pas d'autres lieux de logement ou s'ils ont besoin de rester ou ne peuvent se déplacer pour diverses raisons.

Le décret prévoit que le gestionnaire doit assurer un gardiennage en présentiel, même si non permanent, au moins cinq jours par semaine, et une permanence téléphonique pour les questions techniques sept jours sur sept. Dans les faits, cela limite les entrées, sorties et déplacements des Voyageur·euse·s qui doivent attendre le gardien du terrain pour pouvoir accéder ou partir du site.

La vie sur le terrain est encadrée par un règlement intérieur qui précise les durées d'ouverture et de séjour, les coûts mais aussi les éléments liés à l'usage des parties communes, à l'entretien des parties individuelles avec toutes les obligations des occupants. En cas de non-respect du règlement intérieur, le gestionnaire peut mettre en demeure oralement ou par écrit l'occupant, puis si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, résilier la convention d'occupation temporaire de l'emplacement et donc amener l'expulsion des occupants. Le caractère oral de la procédure rend difficile la contestation officielle, notamment via des recours en justice, et ouvre la voie aux abus.

Le règlement intérieur précise en sus les coûts liés à l'usage du terrain. En effet, les « aires permanentes d'accueil » sont payantes pour leurs usagers. Ceux-ci doivent s'acquitter d'un prix journalier de stationnement auquel s'ajoute le coût des fluides (eau et électricité), ainsi qu'une caution. Les prix sont extrêmement variables d'un terrain à un autre mais en moyenne, un emplacement en aire d'accueil coûte 400 € par mois, avec un accès très limité aux aides sociales puisque les APL et les aides comme le chèque énergie ne sont pas accessibles.

Selon une étude publiée en avril 2021 par William Acker, il existe en France 1 179 « aires permanentes d'accueil »[76]. La répartition sur le territoire est très inégale. Ainsi, le département des Alpes-Maritimes dispose seulement de trois « aires permanentes d'accueil » tout comme le Cantal, quand le Finistère en compte vingt-huit.

Les aires de grand passage

Les terrains qualifiés d'« aires de grand passage » ont pour objet d'accueillir de grands groupes, généralement entre 50 et 200 caravanes sur une période relativement courte, souvent quelques jours à quelques semaines. Ces terrains ne sont pas ouverts toute l'année, mais peuvent être mobilisés d'avril à octobre. Il s'agit d'un mode de logement très temporaire. Ces terrains sont associés à de grands rassemblements et déplacements, parfois liés à des événements religieux, familiaux ou autres. Ces terrains sont surtout de grands champs ou parkings utilisés temporairement comme terrains « d'accueil ».

76. William ACKER, Où sont les gens du voyage ? Inventaire critique des aires d'accueil, Editions du Commun, mars 2021.

Avant l'adoption de la loi du 27 janvier 2017 relative à la citoyenneté et à l'égalité, il n'y avait aucun encadrement législatif des terrains de grand passage. Ces derniers n'avaient fait l'objet que de circulaires. Le décret d'application lié à la loi du 27 janvier 2017, le décret n°2019-171 du 5 mars 2019 précise les règles d'aménagement, d'équipement, de gestion, d'usage et des modalités de calcul du droit d'usage des terrains de grand passage. Ce décret fixe, sauf dérogation, à quatre hectares minimum la taille de ces terrains dont le sol doit être stabilisé. En raison de leur nature (logement temporaire d'un grand nombre de personnes seulement accessible une partie de l'année), les réglementations concernant ces terrains en termes d'installation et d'aménagement sont beaucoup moins contraignantes que celles pour les terrains « aires permanentes d'accueil ». Seulement huit points sont explicitement listés comme étant obligatoires sur ces terrains[77] :

- un accès routier
- un accès à l'eau potable à l'entrée du terrain
- une installation d'alimentation électrique à l'entrée du terrain
- un éclairage public à l'entrée du terrain
- un dispositif de recueil des eaux usées
- un système permettant la récupération des toilettes individuelles
- des bennes à ordures ménagères, directement sur le terrain ou à proximité immédiate, ramassées au moins une fois par semaine
- un accès au service de collecte des encombrants et à la déchetterie.

Il n'y a donc aucune obligation en termes d'installation de sanitaires (dou-

-ches, WC, etc).

L'installation sur ce type de terrain fait l'objet d'une convention entre l'occupant et la commune ou l'EPCI encadrée par un règlement intérieur fixant un prix par caravane double-essieu dont le montant maximal est fixé par un arrêté du ministre du logement[78]. Cet arrêté n'a pas encore été publié à ce jour.

Selon l'étude publiée en avril 2021, il existe 179 terrains de ce type aujourd'hui, répartis inégalement sur le territoire français[79]. Par exemple, le département des Alpes-Maritimes, celui de l'Ardèche ou encore ceux de l'Eure, du Gard, du Jura et du Val-de-Marne ne disposent d'aucun terrain catégorisé « aire de grand passage ».

Les terrains familiaux et les habitats adaptés

L'ajout des terrains familiaux à la législation concernant le logement des Voyageur·euse·s est relativement récent. Il est lié à l'absence de prise en compte dans le texte initial de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 des nombreux Voyageur·euse·s ayant besoin ou choisissant de rester à un même endroit pendant un laps de temps supérieur à trois mois en raison de divers facteurs (scolarisation des enfants, travail, hospitalisation de longue durée, volonté de vivre en famille et non en collectif avec des personnes qui ne sont pas des proches, choix volontaires de mode de vie, etc). Ces terrains et habitats sont cependant très peu nombreux : seuls quelques dizaines de projets sont comptabilisés sur toute la France.

77. Art. 2 du décret n° 2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage.

78. Art. 4 et 5 du décret n°2019-171 du 5 mars 2019.

79. William ACKER, Où sont les gens du voyage ? Inventaire critique des aires d'accueil, Editions du Commun, mars 2021.

Ces terrains ne sont pas considérés comme des équipements publics mais comme un habitat privé qui peut être en pleine propriété ou locatifs sur un mode très proche des baux locatifs traditionnels (sur en moyenne trois ans renouvelable). Ils doivent être installés dans des zones constructibles, en conformité avec les règlements d'urbanisme (PLU et/ou PLUi), même si ces terrains peuvent, à titre exceptionnel, se situer dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) identifiés en zone agricole, naturelle ou forestière[80]. Dans tous les cas, l'installation des résidences mobiles sur ces terrains est soumise à déclaration préalable ou à permis d'aménager[81].

Dans le cadre locatif, le terrain familial doit répondre à un certain nombre de normes. Ce terrain est clôturé et, tout comme pour les emplacements des terrains catégorisés « aires permanentes d'accueil », ils doivent comporter deux places, un espace contigu pour le parking des véhicules et un bloc sanitaire, et être raccordés aux réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement. En plus des équipements prévus sur les « aires permanentes d'accueil », les terrains familiaux doivent comporter une pièce de séjour équipée d'une cuisine[82]. Les terrains familiaux sont attribués par le bailleur. L'attribution doit tenir compte de la composition du ménage, de ses revenus et de ses besoins, par exemple en termes de distance de l'école, du lieu de travail[83]. Un ménage ne peut se voir

allouer qu'un seul terrain familial locatif[84]. Aucune norme n'est prévue concernant les terrains appartenant directement aux Voyageur·euse·s

A ces terrains familiaux s'ajoutent les habitats adaptés qui correspondent à un habitat social locatif permettant l'accès au logement des ménages les plus défavorisés, prenant souvent la forme de pavillons complets (pas seulement une pièce commune) incluant un espace extérieur avec une place permettant d'installer une caravane.

Ces terrains familiaux et habitats adaptés sont relativement peu nombreux en France aujourd'hui. Aucun recensement exact n'est disponible au niveau national. L'étude des Schémas Départementaux d'Accueil des Gens du Voyage permet d'estimer le nombre de terrains familiaux locatifs et d'habitat adapté (élément obligatoire des SDAGDV) mais pas ceux dont les Voyageur·euse·s sont directement propriétaires. Dans tous les cas, ces terrains sont très peu nombreux par rapport aux besoins réels, notamment du fait de limitations incluses dans les règlements locaux d'urbanisme qui interdisent bien souvent le logement en caravane. Cet écueil était déjà soulevé en 2012 par la Cour des Comptes[85]. La majorité de communes et EPCI, ne souhaitant pas la présence de Voyageurs, ne soutiennent pas la création de terrains familiaux ; au contraire, ils essaient plutôt de limiter les possibilités d'habitat des Voyageur·euse·s sur leurs communes.

80. Art. L. 151-13 du Code de l'Urbanisme.

81. Art. L. 444-1 du Code de l'Urbanisme.

82. Décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019.

83. Art. 15 du décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019.

84. Art. 11 du décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019.

85. La Cour, dans son rapport de 2012, indique que « Centrée sur le dispositif d'accueil prévu pour les gens du voyage itinérants, la loi du 5 juillet 2000 accorde une place limitée à l'habitat des gens du voyage en voie de sédentarisation, sédentarisés ou ayant un besoin d'ancrage territorial. En la matière, elle ne crée pas d'obligation et se limite à inciter les communes à mettre en place des solutions adaptées. La seule disposition de la loi concernant spécifiquement l'habitat est l'introduction dans le code de l'urbanisme d'un article qui prévoit « l'aménagement dans les secteurs constructibles de terrains bâtis ou non bâtis pour permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs », sous réserve du respect des autorisations d'urbanisme (L. 444-1). » Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 28.



3. DE L'INTERNEMENT AUX TERRAINS DÉSIGNÉS : l'évolution du droit dans un cadre persistant de discrimination systémique

Le droit actuel, facteur important de discrimination, s'inscrit dans la lignée historique d'encadrement des Voyageur·euse·s considéré·e·s comme une menace pour le reste de la société. Loin de se détacher de cette vision, l'évolution récente du droit applicable au logement des citoyen·ne·s itinérant·e·s renforce la stigmatisation des personnes concernées et les discriminations à leur égard.

3.1. LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE VISANT LES PERSONNES AYANT UNE CULTURE LIÉE AU VOYAGE

Le droit applicable au logement des Voyageur·euse·s est l'héritier des lois mises en place au cours des siècles précédents pour les personnes dites « nomades », en particulier la loi du 16 juillet 1912 instaurant notamment le carnet anthropométrique obligatoire pour ces populations[86]. Cette dernière, en favorisant l'identification et la surveillance des Voyageur·euse·s, a été un outil direct de leur internement dans des camps créés par les autorités françaises sur le territoire français pendant la Seconde Guerre Mondiale. Le dernier de la trentaine de camps d'internement ne sera fermé que le 1er juin 1946, montrant la volonté politique d'encadrer la population dite « nomade » en dehors de tout contexte de guerre et d'occupation nazie. C'est d'ailleurs ce que démontre la création à la sortie du conflit d'une « Commission interministérielle chargée de présenter au gouvernement les mesures nécessaires au relèvement des populati-

ons d'origine nomade ». Dans son rapport de 1949, cette commission, après avoir salué les camps d'internement vus comme un moyen de « redresser les individus dont la formation morale autant que physique laissait à désirer et en les soustrayant à une vie parasitaire [...] »[87], propose « d'entreprendre une action auprès des collectivités locales » en vue de créer, « non loin des agglomérations », « des terrains, publics ou privés, spécialement aménagés »[88]. La législation actuelle découle en partie de cette logique.

Comme expliqué précédemment, le socle du droit aujourd'hui applicable au logement des Voyageur·euse·s est constitué par les « Lois Besson ». La première, la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (Loi Besson I[89]) disposait que les communes de plus de 5 000 habitants avaient l'obligation de prévoir des terrains aménagés permettant le passage et le séjour des « gens du voyage »[90].

86. Emmanuel FILHOL, « La loi de 1912 sur la circulation des « nomades » (Tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23 - n°2 | 2007, mis en ligne le 01 octobre 2010.

87. Rapport du 8 juin 1949, SN.PJ.D n°7576, présenté par M. Queyreau, page 10.

88. Ibid., page 16.

89. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000159413/>

90. Article 28.

La loi ne prévoyait cependant aucune sanction pour les communes ne respectant pas cette obligation. En 2000, le constat est clair : seul un quart des communes concernées remplissaient effectivement leurs obligations[91] et 4 085 emplacements avaient effectivement été aménagés[92]. Un nouveau projet de loi porté par Louis Besson et le gouvernement Jospin est alors élaboré. Présentée comme un équilibre entre droits et obligations des Voyageur·euse·s et des communes de plus de 5 000 habitants, la loi finalement adoptée le 5 juillet 2000 et dite « Loi Besson II » cherche à mettre en place une sorte de contrat social où les communes à partir d'une certaine taille doivent mettre en place des terrains spécifiques pour les Voyageur·euse·s et, en échange, peuvent interdire le logement des personnes catégorisées « gens du voyage » sur le reste de leur territoire. La loi est donc présentée comme une véritable solution

le dispositif des « aires d'accueil » et des terrains autorisés qui ne leur permet de résider que dans ces lieux désignés, leur interdisant tout le reste du territoire. La logique sous-jacente aux lois Besson centre le débat du logement des Voyageur·euse·s sur la réalisation et le stationnement sur les « aires d'accueil », opposant les obligations de chacun autour de ces terrains aménagés (création d'un nombre de places définies par les autorités comme suffisant du côté des communes et installation uniquement sur ces terrains et pas de stationnement « illicite » du côté des Voyageur·euse·s). Le concept d'« aire d'accueil », et donc la limitation du logement des Voyageur·euse·s aux seuls terrains désignés par les autorités, a été complètement intégré par de nombreux acteurs et n'est que très rarement remis en question. Pourtant, ce système se place uniquement du point de vue des autorités qui feraient une « faveur » aux citoyen·ne·s itinérant·e·s en les « accueil-

"Le concept d' "aire d'accueil", et donc la limitation du logement des Voyageur·euse·s aux seuls terrains désignés par les autorités, a été complètement intégré [...]"

respectueuse des droits des Voyageur·euse·s en obligeant les communes à prévoir des lieux pour les loger en conformité avec leur mode de vie, les « aires d'accueil ». Mais dans les faits, le système des lois Besson amène le développement du concept de « stationnement illicite » : en dehors des zones désignées, le logement des Voyageur·euse·s est interdit et donc pénalement sanctionné. Il enferme alors les personnes catégorisées « Gens du Voyage » dans un système d'exclusion par l'encadrement de leur logement via

-lant », sans envisager le droit au logement des Voyageur·euse·s dans le respect de leur culture et de leur liberté de mouvement.

Cette opposition entre « accueil » et « stationnement illicite » s'est ancrée dans le droit français. Elle est devenue centrale et a sous-tendu toute l'évolution législative récente qui a peu à peu renforcé la criminalisation des Voyageur·euse·s en allégeant les obligations des communes et EPCI.

91. Voir Étude de législation comparée n° 145 - avril 2005 - [Le stationnement des gens du voyage. Note de synthèse.](#)

92. Cour des Comptes, [L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage](#), Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 10.

3.2. UNE ÉVOLUTION LÉGISLATIVE ALLÉGEANT LES OBLIGATIONS DES AUTORITÉS ET CRIMINALISANT LES VOYAGEUR·EUSE·S

Depuis l'adoption de la loi Besson II en 2000, différentes modifications ont été apportées à la législation, toujours dans un sens réduisant les obligations des communes et augmentant les contraintes sur les Voyageur·euse·s et la criminalisation du stationnement considéré comme « illicite ».

L'assouplissement des obligations des communes s'est d'abord fait du point de vue des délais accordés pour l'aménagement de terrains désignés. Si, au moment de la promulgation de la loi, le délai était de deux ans, il s'est progressivement élargi. Il a ainsi été prorogé de deux ans supplémentaires en 2004, puis de deux nouvelles années en janvier 2007, soit jusqu'à décembre 2008[93]. Aujourd'hui, les délais se font au cas par cas avec la mise en place de « calendrier de mise en conformité » avec les préfetures, calendrier que des Sénateurs et Sénatrices – représentants des collectivités locales – prévoient de supprimer dans une proposition de loi votée le 19 janvier 2021 au Sénat et actuellement en cours d'étude à l'Assemblée Nationale.

En plus des délais accordés, les autorités publiques détentrices de l'obligation de créer des terrains désignés ont également évolué. Si au départ toutes les communes de plus de 5 000 habitants devaient posséder une « aire d'accueil », il a ensuite été possible pour les communes d'être considérées comme ayant remplies leurs obligations si elles participaient au financement d'un terrain désigné sur une autre commune ou via un EPCI. Certaines com-

munes, notamment celles ayant une part importante de leur population habitant en zone urbaine sensible, ont été exemptées[94]. En 2018, la compétence de la création et de la gestion des terrains désignés a été transférée aux EPCI. Celles-ci sont constituées de nombreuses communes recouvrant parfois plusieurs centaines de kilomètres carrés. Or, les obligations des EPCI peuvent être considérées comme remplies si, sans avoir d'aires d'accueil sur leur territoire, elles participent financièrement à la création et à la gestion d'un terrain désigné sur le territoire d'une autre EPCI. Il y a donc une véritable dilution de l'obligation de départ concernant le logement des Voyageur·euse·s.

Enfin, les sanctions à l'encontre des communes et EPCI ne remplissant pas leurs obligations ont peu à peu été allégées. La loi du 27 janvier 2007 met en place une procédure de substitution qui doit être enclenchée par les préfetures en cas de manquement des communes et EPCI à leurs obligations. Cette procédure implique que la commune ou l'EPCI défaillante reçoive une mise en demeure de l'Etat. Si elle ne fait pas suite à cette mise en demeure, l'Etat consigne les sommes nécessaires à la réalisation du terrain désigné directement sur le budget de la commune. Puis un nouveau délai de 6 mois est laissé à la commune ou à l'EPCI avant une nouvelle mise en demeure pour effectuer les travaux. Cela étend la procédure à plus d'un an avant que l'Etat puisse débiter l'aménagement du terrain désigné à la place de la commune ou de l'EPCI.

93. Rappelé notamment par la Cour des Comptes dans son rapport de 2012. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 50.

94. Art. 15 de la loi n°2003-6710 1er août 2003 relative à l'orientation et à la programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Dans les faits, cette procédure de substitution des préfets aux responsables des communes et EPCI n'a été appliquée qu'une seule fois à la connaissance de l'ODCI. Là encore, l'évolution de la législation est défavorable au logement des Voyageur·euse·s puisque la proposition de loi votée au Sénat le 19 janvier 2021 prévoit de mettre un terme à la consignation des sommes nécessaires à la création des terrains désignés.

A l'inverse, la criminalisation du logement des Voyageur·euse·s en dehors des terrains désignés et la répression contre le stationnement considéré comme illicite ont fortement augmenté. La possibilité d'interdire le stationnement et d'expulser les contrevenants est élargie à l'ensemble du territoire de l'EPCI, y compris pour les communes et EPCI n'étant pas encore en conformité avec leurs obligations mais ayant obtenu des délais supplémentaires. Dans la pratique, cela signifie que les Voyageur·euse·s peuvent être considérés en « stationnement illicite » dans des villes ou intercommunalités où il n'y a aucun terrain désigné disponible pour les loger. Les communes et EPCI demandent au préfet de mettre en demeure de quitter les lieux les Voyageur·euse·s considérés en « stationnement illicite ». Selon cette procédure, les personnes n'ont alors que 24 heures pour quitter les lieux[95]. Les effets de la mise en demeure s'appliquent à l'ensemble des personnes présentes sur le terrain et la mise en demeure reste valable pendant 7 jours après l'exécution de l'expulsion en question. Cela signifie que toute nouvelle installation sur le territoire de la commune et de l'EPCI qui sera perçue comme « illicite » fera l'objet d'une expulsion sans aucun délai ni possibilité de recours. A l'expulsion s'ajoute la me-

-nace de fortes sanctions pénales. En effet, le « stationnement illicite » est considéré comme un délit. La loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des Gens du Voyage et à la lutte contre les installations illicites[96] a doublé les peines encourues par les Voyageur·euse·s, les portant à 7 500 € d'amende, avec application d'une amende forfaitaire délictuelle, et 1 an d'emprisonnement. La saisie des véhicules (à l'exception de ceux à usage d'habitation) est également une sanction possible inscrite dans la loi.

En dehors des terrains prescrits par les SDAGDV, pour les Voyageur·euse·s installés sur des terrains familiaux leur appartenant en propre, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, par son article 48, renforce les pouvoirs de police des maires, leur permettant de mettre en demeure toute personne ayant aménagé un terrain contrairement aux règles d'urbanisme local d'enlever et/ou détruire les éléments (bâtis, caravanes, etc.) non conformes et de l'assortir d'une astreinte de 500 € par jour, et ce indépendamment des poursuites pénales et donc sans contrôle judiciaire a priori. Les communes peuvent également saisir le juge pour demander l'expulsion des personnes en infraction vis-à-vis des règlements d'urbanisme.

Il est clair que les normes actuelles applicables au logement des Voyageur·euse·s s'inscrivent dans une logique historique de discrimination de ces populations. En déplaçant le débat de la question centrale du droit fondamental au logement décent, limitant les obligations des autorités et criminalisant les Voyageur·euse·s, elles participent elles-mêmes à la discrimination systémique subie par ces personnes.

95. Art. 9 et 9-1 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

96. Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.

Criminalisées, sans suffisamment de lieux de vie décent autorisant leur mode de vie, les populations voyageuses n'ont souvent d'autres choix que d'abandonner le Voyage et pour beaucoup la vie en caravane et en résidence mobile. Leur sédentarisation est alors contrainte.

Il s'agit alors d'une assimilation forcée qui ne dit pas son nom, synonyme pour les premiers concernés d'une perte d'identité et de leur mode de vie, et touchant directement leurs cultures.

UN CADRE PERPÉTUÉ PAR UNE EXCLUSION DES VOYAGEUR·EUSE·S DES PROCESSUS DE DÉCISION

Le cadre actuel et le droit applicable aux Voyageur·euse·s sont issus et perpétués par un système qui limite la participation effective des citoyen·ne·s itinérant·e·s et les exclut de facto des processus décisionnels.

Depuis des siècles, les populations voyageuses ont été mises à l'écart et leur voix occultées. Leur avis n'était pas pris en compte, l'État décidant pour eux sur la base de préjugés sans les associer – voire même en les écartant – des processus décisionnels. Ainsi, pendant longtemps, le droit de vote n'était que théorique pour les personnes catégorisées « Gens du Voyage ». En effet, jusqu'en 2012, les Voyageur·euse·s devaient être rattachés à une commune pendant 3 ans pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales (contre 6 mois pour les autres citoyens). A cela s'ajoutait un quota d'un maximum de 3% de « Gens du Voyage » parmi les personnes domiciliées dans une commune. La conséquence : selon un rapport du préfet Delamon en 1990, 75 % des Voyageur·euse·s étaient privé·e·s d'un droit de vote effectif. Si ces mesures ont été abandonnées officiellement en 2017[97], les difficultés perdurent aujour-

d'hui pour s'inscrire sur les listes électorales. C'est le cas par exemple pour les personnes qui ont des difficultés à trouver une domiciliation du fait de l'impossibilité de prouver « des liens suffisants avec la commune » [98] ou de se manifester tous les trois mois auprès des services de domiciliation.

Au-delà du droit de vote, la participation des Voyageur·euse·s est censée être assurée par des organes formels consultatifs comme les Commissions nationale et départementales des Gens du Voyage (voir encadré page 19). Or, ces commissions ne sont pas composées de Voyageur·euse·s mais bien majoritairement de représentants de l'Etat et des collectivités locales. Si des membres de la société civile sont présents, ils n'ont pas à être obligatoirement catégorisés « Gens du Voyage » et peuvent être des personnes appartenant à des associations venant en soutien des citoyen·ne·s itinérant·e·s. Toutefois, ces associations ne sont pas des organisations créées par les Voyageur·euse·s eux-mêmes, mais par

97. Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

98. L.264-4 et R.264-4 du CASF.

des personnes extérieures au monde du Voyage et parfois, comme dans le cas de la FNASAT actuelle (anciennement CNIN et UNISAT) d'acteur·rice·s étatiques. Constituées « d'amis des Gens du Voyage », pas – ou peu – de Voyageur·euse·s sont effectivement admis dans leurs rangs. Ces associations sont issues et véhiculent une vision paternaliste d'assistanat social des citoyen·ne·s itinérant·e·s. Ce sont elles qui sont les principales interlocutrices des gouvernements et collectivités territoriales concernant les Voyageur·euse·s, confisquant la parole des premiers concernés.

Ce sont également elles qui concentrent la très grande majorité des financements orientés vers les Voyageur·euse·s, trustant les appels à projet, les subventions, les aides et les dons, privant ainsi les organisations et collectifs de citoyen·ne·s itinérant·e·s de sources de financement essentielles à leur existence. Dans ce cadre, la participation effective des Voyageur·euse·s n'y est pas assurée, ni même favorisée. Ainsi, la parole est captée : il s'agit d'une parole sur les Voyageur·euse·s et non de celle des premiers concernés.



Caravanes sous la neige près d'Orléans (45) - 2018
Crédit : Nara Ritz

PARTIE 2

LES VIOLATIONS DU DROIT AU LOGEMENT DES VOYAGEUR·EUSE·S



Le droit dérogatoire au droit commun encadrant le logement des Voyageur·euse·s les amène à ne pouvoir vivre que sur les terrains autorisés. Or, dans la pratique, l'ODCI observe que ces terrains sont peu nombreux, ségrégués, souvent indécents et inadaptés. Les Voyageur·euse·s voient alors leur droit fondamental au logement décent fortement bafoué. Tous les éléments constitutifs du droit au logement - l'accessibilité, l'habitabilité, la sécurité de l'occupation, l'accès à certains services et matériels essentiels, l'emplacement, le respect culturel - sont impactés par le droit en vigueur et les pratiques discriminatoires.

Toujours ancrée dans des préjugés et stéréotypes, la violation systémique du droit au logement des populations voyageuses est d'autant plus importante qu'elle est rarement identifiée comme telle mais comme un problème des personnes elles-mêmes qui n'auraient qu'à assumer ce qui est considéré comme leur choix de vie différent. Plutôt que de favoriser le logement des Voyageur·euse·s se sont alors le contrôle, la surveillance, l'exclusion, le rejet qui sont privilégiés.



Caravanes et remorque aménagée
Crédit : Nara Ritz



1. L'(IN)ACCESSIBILITE DU LOGEMENT AUX VOYAGEUR·EUSE·S

Le droit fondamental au logement, tel que défini par les traités et conventions internationaux, implique une accessibilité du logement aux personnes[99]. Or, qu'il s'agisse de la possibilité d'accéder physiquement ou bien financièrement au logement, la situation actuelle et concrète ne le permet pas à la plupart des Voyageur·euse·s.

1.1. L'INSUFFISANCE DES TERRAINS AUTORISES AUX VOYAGEUR·EUSE·S

Le respect du droit au logement des Voyageur·euse·s est mis à mal par les difficultés d'accès au logement du fait du faible nombre de terrains qui leur sont autorisés. Alors que la réponse principale en France à la question du logement voyageur est "l'aire d'accueil", selon le récent recensement mené par William Acker, il n'existe en France que 1 358 « aires d'accueil », ce nombre comprenant à la fois les terrains désignés comme « aires d'accueil permanentes » et les « aires de grand passage ». Malgré une révision à la baisse (- 7%) du nombre de places prévues[100] par les Schémas Départementaux d'Accueil des Gens du Voyage, 82% des départements français ne disposent pas du nombre requis de ces terrains désignés [101]. Le nombre de terrains désignés ne laisse aux Voyageur·

euse·s qu'un nombre très limité d'emplacements, bien inférieur aux besoins, en particulier dans les zones où les besoins recensés sont les plus importants. Les régions comme l'Île-de-France et la Provence-Alpes-Côte D'Azur, déjà pointées du doigt par la Cour des Comptes en 2012 pour leur manque de réalisation de terrains officiels[102], manquent toujours de terrains autorisés aux personnes catégorisées « Gens du Voyage »[103]. Beaucoup de ces terrains désignés sont alors surpeuplés et accueillent plus de familles que le nombre d'emplacements officiels. Cela est particulièrement le cas dans la période actuelle marquée par les restrictions de déplacement liées aux mesures pour lutter contre la pandémie de COVID-19, où certains terrains dési-

99. Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels, Observation générale n°4 : le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte), Sixième session, 1991.

100. Cour des Comptes, Rapport 2017, Tome II, page 211.

101. Ibid., page 211.

102. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 51.

103. La Rapporteuse Spéciale des Nations Unies pour le Logement adéquat indique pour Paris et ses banlieues que seules 3 104 places sur les 5 471 attendues ont été créées. Rapporteuse Spéciale des Nations Unies pour le Logement adéquat, Rapport de visite, France, 3 mars 2020, A/HRC/43/43/Add.2, par. 79.

-gnés accueillent plus du double de caravanes[104]. Le nombre très insuffisant de terrains désignés (« aires d'accueil » qu'elles soient permanentes ou de passage, terrains familiaux locatifs et habitats adaptés), est tout d'abord dû à un manque de volonté politique. Certains projets traînent sur plusieurs années et sont sans cesse reportés[105]. Il vient ensuite du fait que les obligations en termes de logement des Voyageur·euse·s ne pèsent que sur les communes de plus de 5 000 habitants et les EPCI qui réunissent plusieurs communes. Au 1er janvier 2021, 2 090 communes seulement ont plus de 5 000 habitants. Ce sont donc 94% des communes françaises qui n'ont aucune obligation d'être inscrites au SDAGDV. De plus, les réformes territoriales successives visant à lutter contre un émiettement communal ont favorisé les regroupements (création de communes nouvelles) et les formations d'EPCI. Le nombre de communes et d'EPCI est donc en diminution en France. Ainsi, dans le Calvados, sur trente-sept intercommunalités en 2016 il n'en reste plus que seize aujourd'hui[106]. Il y a donc de moins en moins de communes et d'EPCI, et donc de moins en moins de collectivités locales ayant l'obligation de prévoir un terrain pour le logement des Voyageur·euse·s. Sur un département comme l'Allier, d'une étendue de 7 340km², comprenant 317 communes pour 333 065 habitants, ne sont prévus que dix terrains désignés permanents (dont huit aujourd'hui réalisés) et trois terrains de grand passage répartis sur dix communes[107].

En parallèle, en dehors des terrains prévus par les SDAGDV, les Voyageur·euse·s n'ont que très peu de lieux de logement autorisés, notamment du fait d'un cumul des règlements interdisant leur « habitat traditionnel »[108]. L'installation de caravanes est interdite en dehors des terrains catégorisés « aires d'accueil » sur de nombreux terrains privés et publics par des règlements d'urbanisme et des arrêtés municipaux[109]. Lorsqu'il n'existe qu'un terrain désigné à plusieurs dizaines de kilomètres à la ronde, les Voyageur·euse·s n'ont d'autres choix que de se mettre en situation d'illégalité lorsque ce terrain est complet, fermé ou que l'accès leur est refusé pour diverses raisons.

En outre, les terrains dits « aires d'accueil » ne sont prévus que pour des séjours de courte durée (maximum deux à trois mois, parfois renouvelable jusqu'à deux fois sur justificatif pour les « aires permanentes d'accueil »). A la date d'échéance de leur temps de séjour, les familles doivent quitter les lieux si elles n'ont pas obtenu de dérogation. En cas de refus de cette dérogation pour continuer à vivre sur un terrain désigné, aucun recours n'est prévu. A la fin du temps supplémentaire obtenu par dérogation les familles doivent partir, même lorsqu'elles n'ont pas d'autres lieux où aller. Le règlement de nombreux terrains désignés prévoit une durée minimale de carence entre deux séjours sur le terrain, généralement de plusieurs mois (deux mois en moyenne).

104. C'est par exemple le cas sur l'aire d'accueil d'Annemasse (Haute-Savoie) prévue pour accueillir 32 caravanes et qui en accueillent 80 : Annemasse/Viry : [vent de panique et prévention chez les gens du voyage - Le Messager](#)

105. L'Association Départementale pour l'Accueil des Gens du Voyage de Vendée souligne par exemple le cas de la ville de Bressuire dont le projet de terrains familiaux « se trouve anormalement reporté d'année en année » dans son interpellation aux élus reprise par le journal [Ouest France le 23 février 2021](#).

106. [Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage du Calvados](#), p. 5.

107. [Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage de l'Allier](#)

108. Art. 1 de la loi n°200-614 du 5 juillet 2000.

109. Voir article 9 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

En cas de séjour d'une durée supérieure au maximum prévu, les familles sont expulsables car considérées comme occupantes sans droit ni titre de l'emplacement. Certaines familles ayant des obligations ou des besoins (scolaires, professionnels, médicaux, familiaux) dans la zone géographique concernée n'ont alors d'autres choix que de stationner en dehors de l'« aire d'accueil ». Ces « stationnements spontanés » tombent dans la très grande majorité des cas sous la qualification légale de « stationnement illicite », sanctionnée par une expulsion et des condamnations pénales.

Les personnes souhaitant se loger pour un temps plus long ne peuvent se tourner que vers les terrains familiaux ou les habitats adaptés dont la réglementation ne prévoit pas de durée maximale de séjour. Or, leur nombre reste très faible malgré la forte demande. Ces terrains et habitats sont en constante augmentation depuis la loi n°2017-48 du 27 janvier 2017 mais est encore très insuffisant par rapport aux besoins. Les interdictions des résidences

mobiles des Voyageur·euse·s dans les réglementations apparaît parfois comme un véritable détournement du droit pour empêcher l'installation de ces populations. Ainsi, la présence des Voyageur·euse·s est interdite dans des zones autorisant pourtant les caravanes (campings, aires de camping-cars, etc) mais qui sont réservés aux résidences mobiles dites « de loisir », que celles-ci soient le logement temporaire ou permanent de leurs utilisateurs. Dans ces lieux, les propriétaires et communes refusent souvent les caravanes à double-essieu qui sont celles les plus courantes pour les Voyageur·euse·s. Avec pour exception que des résidences mobiles double-essieu puissent y accéder si les personnes présentent un certificat de résidence principale (et donc démontrent qu'elles ne sont pas « Gens du Voyage »)[110]. De plus, lorsque des Voyageur·euse·s souhaitent acquérir des terrains afin de s'y loger, de nombreuses communes se portent acquéreuses de ces parcelles via la préemption[111] ou modifient le PLU afin d'interdire les caravanes[112]. Certaines préfèrent même racheter les terrains plutôt que de voir l'installation de Voyageur·euse·s[113].

"Les interdictions des résidences mobiles des Voyageur·euse·s dans les réglementations apparaît parfois comme un véritable détournement du droit pour empêcher l'installation de ces populations"

110. La Fédération Française des campeurs, caravaniers et camping-caristes (FFCC) indique sur [son site internet](#) : « Pour cette raison et parce qu'elles sont très appréciées des gens du voyage, certains terrains de camping n'autorisent leur accès que sur présentation de l'attestation de résidence principale délivrée par la FFCC ».

111. Voir par exemple l'accord conclu entre la commune de la Chapelle d'Armentière (59) et la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) afin d'assurer la préemption par la commune lorsque des Voyageur·euse·s souhaitent acheter un terrain sur le territoire de la commune, rapporté par [le journal La Voix du Nord le 10 avril 2021](#).

112. C'est le cas par exemple de la commune de Courlans dans le Jura qui a modifié son PLU en 2014 définissant en zonage "agricole" et donc interdit aux caravanes des parcelles appartenant depuis plus de 30 ans à des Voyageurs et Voyageuses. Voir les faits rapportés par le journal [Le Progrès le 28 février 2021](#).

113. Comme la commune de Talmont-Saint Hilaire (85) qui a racheté 125 000 € un terrain acheté 12 000 € par des Voyageur·euse·s pour éviter l'installation de ces derniers, comme rapporté par le journal [20 minutes le 2 mai 2021](#).

UNE LOGIQUE DE GESTION DES FLUX ÉLOIGNÉE DES BESOINS FONDAMENTAUX DES VOYAGEUR·EUSE·S

Il y a généralement une inadéquation du terrain désigné avec les besoins des personnes, que ce soit en termes de localisation par rapport à l'endroit où les personnes ont besoin d'être (pour raison professionnelle, médicale, familiale, etc.), de temporalité (période à laquelle l'emplacement est disponible et durée de l'autorisation d'y résider), d'équipements disponibles, etc. Lorsque les citoyens et citoyennes itinérants sont interdits de résider dans une certaine zone, ou s'ils sont envoyés vivre à des dizaines de kilomètres de la zone où ils doivent être présents, cela interfère avec tous ces besoins essentiels. Or, ces besoins ne sont pas pris en compte par les autorités qui pensent la question du logement des Voyageur·euse·s en termes de « flux »[114]. Le mode de vie des Voyageur·euse·s n'est alors analysé que

sous l'angle de la contrainte pour les communes et EPCI, allant même pour certains élus à dénoncer leurs déplacements comme de « véritables fléaux » qui doivent être stoppés[115]. Par exemple, le SDAGDV de l'Aude mentionne page 6 que plusieurs groupes souhaitent souvent venir aux mêmes moments et font donc face à des refus d'accueil de la part des EPCI concernés. Cela entraîne des stationnements considérés comme « illicites » (environ 30 par an). Or, les rédacteurs du SDAGDV analysent cela non comme un problème d'adéquation des solutions de logement aux besoins des Voyageurs mais comme un problème de réservation. C'est donc l'angle d'une « gestion de flux » qui est privilégié et les auteurs du schéma n'envisagent pas d'augmenter et de diversifier les lieux autorisant la caravane.



Voyageur·euse·s en attente d'un lieu de logement bloqués sur une route - été 2018
Crédit : Nara Ritz

114. Terme repris dans la proposition de loi n°266 votée au Sénat le 19 janvier 2021, dont le chapitre 1er s'intitule : « Permettre aux acteurs publics de mieux appréhender les flux afin de garantir de bonnes conditions d'accueil des gens du voyage »

115. Voir les prises de parole de Stéphane RAVIER et Cyril PELLEVAT lors des débats du 19 janvier 2021 : <http://www.senat.fr/seances/s202101/s20210119/s20210119014.html>

1.2. LES DIFFICULTÉS D'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE DES VOYAGEUR·EUSE·S AU LOGEMENT

Les terrains autorisés aux Voyageur·euse·s ne sont pas gratuits : les Voyageur·euse·s doivent soit les acheter dans le cas de terrains familiaux de pleine propriété, soit payer un loyer (terrains familiaux locatifs, habitats adaptés), soit s'acquitter du coût de l'emplacement sur les terrains dits « aires d'accueil ».

Concernant les achats de terrain, cela reste difficile pour les Voyageur·euse·s d'accéder à la propriété. Les préjugés mais également des difficultés administratives comme celles de la domiciliation sont des obstacles pour l'obtention de prêts bancaires en vue de l'acquisition d'un terrain, tout comme le statut de travailleurs indépendants de nombreux citoyen·ne·s itinérant·e·s.

sur place et vont en moyenne de 80 à 300 € selon les terrains[116]. Le coût de l'emplacement est extrêmement variable d'un terrain à l'autre et d'une période de l'année à l'autre[117]. Les tarifs des terrains sont soit décidés par les EPCI soit, lorsque le marché public de « l'aire d'accueil » est délégué à une entreprise dans le cadre d'un partenariat public-privé, par l'entreprise gestionnaire[118].

Certains terrains affichent ainsi des tarifs de 1,60€ par jour[119] quand d'autres demandent plus de 10€ par jour. Les tarifs peuvent également augmenter avec la durée du séjour. C'est par exemple le cas pour le terrain désigné de Gap-Tallard-Durance (Hautes-Alpes), où le prix s'établit à 3,30€ par jour du 1er au

"Dans le Var, le prix des emplacements a été augmentés car les élus trouvaient les tarifs "trop attractifs"[...]"

Sur les terrains désignés collectifs (« aire d'accueil » et « aire de grand passage »), les personnes souhaitant pouvoir installer leur caravane doivent payer une caution ainsi que le coût de l'emplacement. Les cautions doivent en général être versées en liquide à l'arrivée

64ème jour, puis à 5,90€ par jour du 64ème jour au 70ème, à 9,60€ par jour du 71ème au 77ème jour et enfin à 14,50€ du 78ème au 90ème jour (90 jours - soit trois mois - étant la durée de séjour maximale sur ce terrain désigné)[120].

116. Voir par exemple en Meurthe-et-Moselle, où la caution s'élève à 250€ sur l'aire de Mont-Saint-Martin et à 130€ sur l'aire de Neuves-Maisons. URL : <https://www.meurthe-et-moselle.gouv.fr/content/download/19086/133179/file/Sch%C3%A9ma%20%20octobre%202020.pdf>

117. Par exemple, sur l'aire de Clisson (Loire-Atlantique), le tarif forfaitaire s'élève à 35€ par semaine en été (de mai à octobre) et 55€ par semaine en hiver. URL : <https://www.clissonsevremaire.fr/vie-quotidienne/aires-daccueil-des-gens-du-voyage/>

118. Une large partie des terrains désignés est géré dans les faits en partenariat public privé et donc par des entreprises. Le leader du secteur SG2A l'Hacienda affiche un chiffre d'affaires de 7,7millions d'euros, en croissance de plus de 7% sur un an. Voir à ce sujet l'enquête menée par la journaliste Maia Courtois pour Mediapart. URL : <https://www.mediapart.fr/journal/france/200321/gens-du-voyage-le-business-peu-reluisant-des-aires-d-accueil>

119. Voir par exemple la tarification votée en 2017 par l'eurométropole de Strasbourg. URL : <https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1564724/tarification-aires-accueil.pdf/4e0707ce-6efd-596e-a46d-4368f630b9fc>

120. Détail des tarifs votés par le conseil intercommunal le 10 septembre 2020. URL : https://www.gap-tallard-durance.fr/fileadmin/user_upload/2020.09.10.pdf

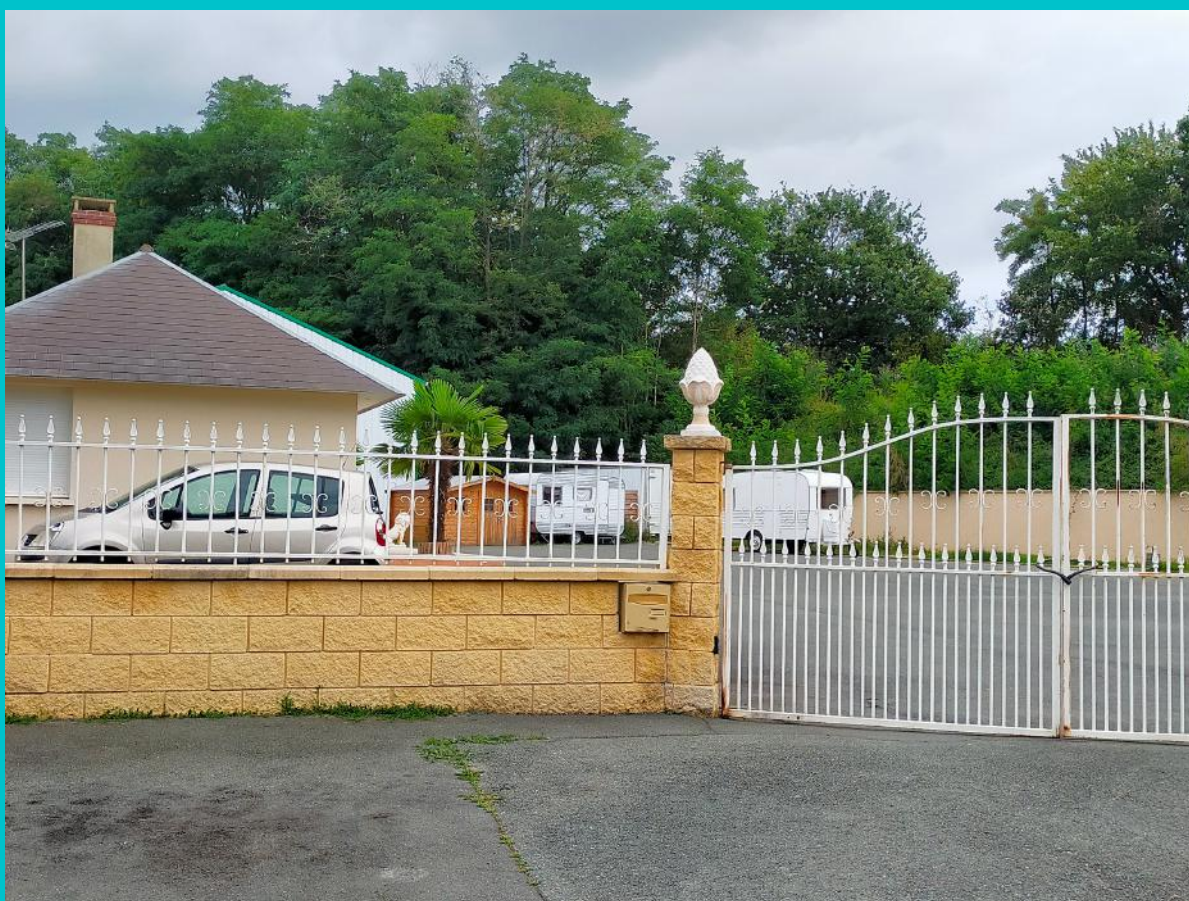
Les tarifications sont parfois très politiques et basées sur de forts préjugés anti-Voyageurs et anti-tsiganes. Certains EPCI pratiquent alors volontairement des tarifs prohibitifs.

Dans le Var, les prix des emplacements ont été augmentés car des élus locaux trouvaient les tarifs « trop attractifs » et ne souhaitaient pas accueillir de nombreux Voyageur·euse·s, comme sur le terrain désigné de La Crau[121].

Des indemnités sont également ajoutées au coût de l'emplacement lorsque la durée de séjour des Voyageurs et Voyageuses dépasse la durée maximale

fixée par le règlement intérieur du terrain désigné[122]. À ce coût de l'emplacement s'ajoute celui des fluides (eau et électricité). Soulignons que les Voyageur·euse·s vivant sur ces terrains désignés n'ont pas accès aux aides sociales comme l'APL car la caravane n'est pas considérée comme un logement conventionné.

En plus d'être en nombre insuffisant et difficile d'accès financièrement, les terrains autorisés aux Voyageur·euse·s sont généralement isolés et à l'écart des autres habitants.



Entrée d'un terrain familial dans le Maine-et-Loire (49)
Crédit : Chloé Lailler

121. Voir en 2015 : <https://www.lamarseillaise.fr/societe/une-region-et-des-prix-trop-attractifs-pour-le-fn-MCLM037975> et en 2020 : <https://www.lamarseillaise.fr/accueil/a-la-garde-les-gens-du-voyage-frappes-au-porte-monnaie-EX4176574>

122. 20€ par jour pour la première semaine supplémentaire puis 25€ par jour dans le cas de l'aire d'accueil de Gap-Tallard-Durance. URL : https://www.gap-tallard-durance.fr/fileadmin/user_upload/2020.09.10.pdf



2. EXCLUSION ET SÉGRÉGATION : des zones de mises à l'écart des Voyageur·euse·s

Dans leurs autorisations de lieux de vie pour les "Gens du Voyage", les autorités privilégient des terrains isolés des autres habitations. Cela débouche sur une véritable ségrégation de ces populations qui sont mises à part et n'ont pas accès aux mêmes services que les autres. Cette mise à l'écart est d'autant plus grave que les lieux autorisés aux Voyageur·euse·s sont très souvent situés dans des zones polluées et à l'environnement dégradé, où le logement des autres citoyens ne serait même pas envisagé, faisant de ces personnes des citoyens de seconde zone.

2.1. SÉGRÉGATION ET ISOLEMENT QUASI-SYSTÉMATIQUE DES TERRAINS AUTORISÉS

Si l'inclusion du logement des Voyageur·euse·s dans les politiques et dispositifs d'urbanisme est bien précisée dans la législation[123], ce n'est que rarement le cas dans la pratique. Au contraire, l'obligation pour les Voyageur·euse·s de se loger uniquement sur les terrains autorisant leur résidence mobile débouche sur une véritable ségrégation. Les Voyageur·euse·s ne peuvent vivre que dans les espaces restreints qui leur sont réservés et sont interdits de se loger en conformité avec leur mode de vie sur le reste du territoire. Ainsi, la ville de Lille a formé avec ses banlieues un EPCI appelé Métropole de Lille. Ce sont 95 communes qui appartiennent à cet EPCI, couvrant une étendue de 671,9 km² et comptant plus de 1 145 000 habitants. Sur toute

cette métropole, il n'existe que treize terrains permanents proposant en tout 474 places[124]. En dehors de ces « places », la résidence des caravanes de Voyageurs est interdite sur l'ensemble du territoire de la métropole, créant une ségrégation de fait. 94% des communes françaises ne sont pas accessibles aux Voyageur·euse·s[125].

L'absence de prise en compte du logement voyageur est flagrante. Lorsqu'une commune ou un EPCI se retrouve face à ses obligations d'aménagement d'un terrain pour les Voyageur·euse·s, dans une très grande majorité des cas, le PLU ou le PLUi doit être modifié ou révisé pour mettre en conformité le projet avec les règlements

123. L'art. 1 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 dispose que : « Ce mode d'habitat est pris en compte par les politiques et les dispositifs d'urbanisme, d'habitat et de logement adoptés par l'Etat et par les collectivités territoriales. ».

124. <https://opendata.lillemetropole.fr/explore/dataset/aires-accueil-gens-du-voyage/table/?flg=fr>

125. William Acker, Où sont les gens du voyage : inventaire critique des aires d'accueil, Editions du commun, Rennes : 2021, p. 115 et 223..

en vigueur[126], démontrant l'absence de prise en compte du logement voyageur. A l'inverse, lorsque des familles voyageuses souhaitent se porter acquéreurs d'un terrain, elles font souvent face à des préemptions de la part des autorités publiques[127].

Dans la pratique, il n'y a pas d'inclusion du logement voyageur dans les politiques publiques urbaines. Cela résulte en une véritable exclusion. 70% des terrains désignés en France sont isolés et éloignés des autres habitations[128]. Le terrain désigné d'Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône) [129] est ainsi situé à 3h48 de marche du centre-ville et celui de Saint-Germain-en-Laye (Yvelines) à 2h23[130]. Les terrains sont majoritairement en dehors des villes, loin des services publics les plus essentiels. Ils ne sont donc pas localisés en adéquation avec les besoins des personnes.

L'éloignement géographique des terrains désignés pour les Voyageur·euse·s est décidé par de nombreuses communes et EPCI malgré les surcoûts importants que cela entraîne en termes d'aménagement (travaux de voiries, raccordement aux fluides, etc[131], démontrant une véritable volonté de séparer les Voyageur·euse·s du reste des habitants. Ce choix est bien souvent validé par le représentant de l'Etat dans le département (le préfet), même lorsque la parcelle paraît clairement inadaptée pour un logement inclusif[132]. Le manque de volonté politique est le premier facteur de la ségrégation selon la Cour des Comptes[133]. Mais les élus locaux sont généralement soutenus dans ce choix d'éloigner les Voyageur·euse·s par certains riverains qui refusent les personnes catégorisées « Gens du Voyage » dans leur voisinage[134] principalement sur la base de préjugés antitsiganes et racistes.



Entrée d'un terrain désigné de l'agglomération nantaise (44)
Crédit : Nara Ritz

**"70% des terrains
désignés en
France sont isolés
et éloignés des
autres
habitations"**

126. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 65.

127. Voir par exemple l'accord conclu entre la commune de la Chapelle d'Armentière (59) et la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) afin d'assurer la préemption par la commune lorsque des Voyageur·euse·s souhaitent acheter un terrain sur le territoire de la commune, rapporté par La Voix du Nord le 10 avril 2021.

128. William Acker, Où sont les gens du voyage : inventaire critique des aires d'accueil, Editions du commun, Renne : 2021, p. 226.

129. Coordonnées GPS : 43°27'16.4"N 5°18'04.1"E

130. Coordonnées GPS : 48°59'07.0"N 2°07'05.0"E

131. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 61.

132. Ibid., p. 67.

133. Ibid., p. 69.

134. En 2012, la Cour des Comptes soulignait l'importance de la « réticence des riverains » démontrée par la circulation quasi-systématique de pétitions anti-Voyageurs et l'introduction de recours contre les projets d'aménagement de terrains pour les Voyageur·euse·s. Voir Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 68.

2.2. DES PERSONNES TOUCHÉES PAR UN FORT RACISME ENVIRONNEMENTAL

Surtout, ces terrains sont principalement situés dans des environnements pollués ou des lieux impropres à l'habitat humain. Toujours selon le recensement effectué par William Acker, sur les 1 358 terrains désignés que compte le territoire français, 698 sont situés dans des zones de fortes pollutions (le long d'autoroutes, de voies ferrées, à proximité directe d'aéroports, d'usines polluantes ou encore de déchetteries).

même aux abords d'usines classées SEVESO[137]. Or, la caravane n'étant pas considérée comme un logement, les normes, notamment en ce qui concerne l'éloignement vis-à-vis de sites industriels dangereux et la mise en place de locaux de confinement, ne sont pas obligatoires pour ces terrains désignés. Ainsi, lors de l'incendie de l'usine Lubrizol classée SEVESO seuil haut à Rouen (Seine-Maritime) le 26 septembre



Emplacements d'un errain désigné de l'agglomération nantaise (44)
Crédit : Nara Ritz

"Sur 1358 terrains désignés en France, 698 sont situés dans des zones de fortes pollutions"

C'est le cas par exemple du terrain désigné d'Hellemmes-Ronchin, situé dans la métropole de Lille (Nord), entre une voie ferrée, une autoroute, une concasserie et une usine de béton[135]. Le terrain de Tremblay-en-France (Seine-Saint-Denis) est quant à lui situé au pied des pistes de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, sous des lignes haute tension et derrière un crématorium[136]. De très nombreux terrains se trouvent dans des zones industrielles et 40 d'entre eux sont

2019, les habitants du terrain désigné[138] situé face à l'usine n'avaient aucun lieu pour se protéger.

A l'indécence des conditions environnementales, s'ajoute celle des lieux de vie en eux-mêmes, bien souvent privés des éléments essentiels à un habitat digne.

135. Coordonnées GPS : 50°42'52.5"N 2°33'25.5"E

Sur la situation de cette aire, voir le documentaire produit par le collectif des femmes d'Hellemmes-Ronchin en 2016 intitulé "Nos poumons, c'est du béton !" : <https://www.youtube.com/watch?v=uVVtXtEwfc0>

136. Coordonnées GPS : 48°59'19.2"N 2°33'21.1"E

Photos et descriptions du terrain dans cet article de Reporterre : <https://reporterre.net/Il-faut-nous-sortir-de-la-les-aires-d-accueil-des-gens-du-voyage-un-enfer-sonore-et-sanitaire>

137. William Acker, Où sont les gens du voyage : inventaire critique des aires d'accueil, Editions du commun, Rennes : 2021, page 226.

138. Coordonnées GPS : 49°26'10.9"N 1°03'05.8"E



3. LOGEMENT DÉCENT ET CONDITIONS DE VIE : les difficultés d'accès à un logement habitable et digne

Le droit au logement tel que défini en droit international est avant tout le droit à un logement décent. Il ne s'agit donc pas seulement d'avoir accès à un abri où demeurer, mais bien d'un lieu permettant de vivre dignement et de bénéficier des biens et services essentiels à la vie humaine, tel que l'eau et l'électricité. Or, cela apparaît difficile pour les Voyageur·euse·s.

3.1. INDÉCENCE DE NOMBREUX LIEUX DE VIE

En l'absence de terrains autorisés en nombre suffisant, de nombreux Voyageur·euse·s n'ont d'autres choix que de s'installer sur des terrains inadaptés ou inconstructibles. Ces terrains, bouts de parking, lopins de terre, bien souvent cachés à la vue des autres habitants ne sont pas aménagés pour accueillir des résidents. Ils peuvent être dangereux, sans installation sanitaire, sans accès à l'eau et à l'électricité, sans service de ramassage des ordures ménagères, etc.

Pour les personnes vivant sur un terrain dit « aire d'accueil », de nombreux terrains désignés ne sont que de grands parkings bétonnés où les emplacements sont tracés au sol, sans arbre, clôturés (par des murs, des grillages voire parfois des barbelés), les assimilant à des camps. Les installations sanitaires sont bien souvent insuffisantes. Les exemples sont légion comme le terrain de Saint-Amand-Montrond dans le Cher[139], délimité par

des clôtures barbelées, où les installations d'eau et d'électricité ne sont pas aux normes de sécurité. Les seuls sanitaires sont 3 WC de chantiers pour la totalité des habitants du terrain. De même, les sanitaires du terrain désigné de Tremblay-en-France ne sont constitués que de 4 WC de chantier[140], les tuyaux sont en mauvais état et gèlent l'hiver privant les habitants d'eau et le compteur électrique est très régulièrement inondé. Sur le terrain d'Hellemmes-Ronchin, les douches sont hors d'usage depuis de nombreuses années et n'ont jamais été réparées[141]. Dès 2012, la Cour des Comptes alertait sur l'absence de contrôle effectif du respect des normes d'aménagement des terrains désignés[142]. Certains terrains désignés, bien que cités dans le cadre de ce rapport de 2012, n'ont toujours pas été mis aux normes à ce jour. C'est par exemple le cas de l'aire Loire-Layon-Aubance située à Chalonnes-sur-Loire

139. Coordonnées GPS : 46°42'56.6"N 2°31'22.0"E

140. Alexandre-Reza KOKABI, Nnoman, "Il faut nous sortir de là" : les aires d'accueil des gens du voyage, un enfer sonore et sanitaire", Reporterre, 15 avril 2021.

141. Collectif des femmes d'Hellemmes-Ronchin (59), "Nos poumons, c'est du béton !", 2016 : <https://www.youtube.com/watch?v=uVvTxEwfc0>

142. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, rapport thématique, 2012, p. 98.

(Maine-et-Loire) où les normes concernant les blocs sanitaires ne sont toujours pas respectées[143]. De plus, les décrets définissant les normes, notamment en termes de taille des emplacements, d'installations sanitaires, etc, ne sont applicables que pour les terrains désignés construits après leur adoption. C'est en particulier le cas du décret du 26 décembre 2019 obligeant notamment à ce que les « aires d'accueil permanentes » disposent d'un bloc sani-

-taire par emplacement, décret qui n'est applicable que pour les aires d'accueil dont la déclaration préalable ou le permis de construire est déposé après le 31 décembre 2020[144].

Parmi les éléments essentiels manquants sur les terrains, l'eau et l'électricité sont bien souvent en tête de liste.

3.2. UN DIFFICILE ACCÈS À L'EAU ET À L'ÉLECTRICITÉ

Les fluides, eau et électricité, sont essentiels à l'habitat digne. La vie humaine est d'ailleurs impossible sans eau. Pourtant y avoir accès est difficile pour les populations voyageuses. En raison du caractère inconstructible du terrain lorsque les Voyageur·euse·s sont propriétaires[145], ou de l'occupation sans droit ni titre de la parcelle lorsque le terrain appartient à un tiers, les autorités refusent généralement le raccordement aux fluides. Les personnes n'ont alors pas accès à l'eau et à l'électricité, sauf à pouvoir improviser un branchement illicite et peu pérenne sur le réseau électrique ou les bouches incendie.

Si l'accessibilité physique aux fluides est plus aisée sur les terrains officiels (« aires d'accueil », « aires de grand passage »), l'accessibilité financière apparaît plus compliquée. En effet, si les recommandations du gouvernement in-

-diquent que le prix de ces fluides doit être aligné sur les prix pratiqués pour le reste des habitants de la commune, cela n'est pas toujours le cas. Les coûts des fluides peuvent être particulièrement élevés pour les habitants des terrains désignés et bien plus important que ce que paient les autres usagers de la même commune pour le même service. Quelques exemples :

- Dans la communauté de communes Cap Atlantique en Loire-Atlantique, le tarif de l'eau sur les terrains désignés est fixé à 2,30€ par mètre cube[146], alors qu'il s'établit pour les autres habitants de l'EPCI à 1,457€ par mètre cube TTC[147].
- En 2019, sur les terrains désignés gérés par l'EPCI de Saumur Val de Loire (Maine-et-Loire), le prix de l'eau était fixé à 2,50€ par mètre cube alors que le tarif pour les habitants de l'EPCI était seulement de 2,29€ par mètre cube[148].

143. Voir photo prise en juillet 2018 et publiées sur le flyer de présentation de l'aire d'accueil : https://loire-layon-aubance.fr/wp-content/uploads/2020/01/aa_chalonnnes-fiche_infos2019.pdf

144. Art. 20, I. du décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatif destinés aux gens du voyage.

145. Cour des Comptes, Rapport 2017, Tome II, page 215.

146. <https://www.cap-atlantique.fr/services-a-la-population/accueil-des-gens-du-voyage>

147. https://www.cap-atlantique.fr/fileadmin/Cap_Atlantique/Services_population/Eau_potable/Tarif/Tarifs_eau_assainissement_2020.pdf

148. <http://www.services.eaufrance.fr/donnees/commune/49328/2019/prix>

De même pour l'électricité. Selon un rapport sénatorial de 2015 : « Le prix de l'électricité fournie sur les aires d'accueil est ainsi beaucoup plus élevé (16 à 18 centimes le KW/h) que dans le reste du réseau (environ 8 centimes) »[149].

De surcroît, une grande partie des terrains désignés pratique le « prépaiement des fluides ». Avec ce système de prépaiement, les Voyageur·euse·s doivent soit remettre une provision sur leur future consommation de fluides au gestionnaire de l'aire d'accueil, soit, lorsque le système est en télégestion, alimenter un compte via une application en ligne. Les fluides sont alors automatiquement coupés lorsque le solde est nul. Les personnes sont subitement privées d'eau et d'électricité

[150] et ce quelle que soit la saison. Le compte doit être réapprovisionné pour que les fluides soient de nouveau accessibles, ce qui peut être compliqué selon la situation financière de la famille mais également tout simplement si le gestionnaire est absent et/ou si les personnes n'ont pas accès à l'Internet pour se connecter à l'application.

Or, pour le reste de la population française, les coupures d'eau sont interdites toute l'année et les coupures d'énergie (gaz et électricité) interdites pendant la période hivernale[151]. Les coupures sont cependant légales dans le cas des terrains désignés car la caravane n'est pas considérée comme un logement en tant que tel en droit français. Le système de prépaiement des fluides est une véritable discrimination dénoncée régulièrement par les organes de défense des droits humains[152].



Aménagement d'un fourgon avec l'électroménager nécessitant eau et électricité
Crédit : Nara Ritz

"Avec ce système de prépaiement [...], les fluides sont automatiquement coupés lorsque le solde est nul. Les personnes sont subitement privées d'eau et d'électricité"

149. Rapport d'information n° 617 (2014-2015) de MM. Jean-Marie BOCKEL et Michel LE SCOUARNEC, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 9 juillet 2015.

150. https://www.lamontagne.fr/malemort-19360/actualites/sans-eau-ni-electricite-dans-une-caravane-sur-l-aire-d-accueil-des-gens-du-voyage-de-malemort-correze_13884530/

151. Article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles.

152. Réseau français des Villes – Santé (RFVS) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), La santé des gens du voyage, 2009, p.48.

POURQUOI UNE SOUS-OCCUPATION DE CERTAINS TERRAINS DÉSIGNÉS ?

Certaines aires d'accueil ont des taux d'occupation très bas, ce qui peut paraître paradoxal dans un contexte où les emplacements autorisés aux caravanes des Voyageurs sont numériquement insuffisants. Si ces faibles taux d'occupation sont parfois présentés comme le résultat d'exigences trop élevées des Voyageur·euse·s¹⁵³, ils sont dans les faits liés aux conditions de logement qu'ils proposent : prix importants des emplacements et des cautions, isolement, difficultés d'accès aux services publics, équipements insuffisants... La situation financière des familles et leurs besoins (accès à l'école, à des services de santé, au marché du travail, etc), les amènent à devoir s'installer en dehors de ces terrains désignés.

Par exemple, dans l'Aisne, les taux d'occupation des huit aires d'accueil sont tous inférieurs à 50%. Le Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage explique ces chiffres par des durées de stationnement inscrites dans les règlements pas toujours adaptées aux besoins des Voyageur·euse·s, des tarifs quotidiens plus élevés que la moyenne nationale, des cautions parfois élevées pouvant empêcher les familles modestes d'accéder aux équipements et de périodes de fermetures non-concer-

-tées et sans proposition de relogement provisoire amenant ce que les auteurs nomment un « stationnement spontané aux alentours »¹⁵⁴ correspondant à la qualification pénale de stationnement illicite punissable d'un an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. Bien qu'inscrits dans le SDAGDV, ces constats n'amènent pourtant aucun changement de politique. C'est pourtant l'accès même aux aménagements - alors même que prévus expressément pour les Voyageur·euse·s - qui n'est pas assuré, laissant les personnes sans solution de logement et à la merci de sanctions pénales importantes.

153. Le SDAGDV de l'Aude présente le relativement faible taux d'occupation du terrain de grand passage de La Palme par le fait que le terrain serait « 'boudé' par les Voyageurs alors qu'elle est déclarée conforme techniquement » et que « la plupart des doléances concerne la qualité des sols (insuffisamment enherbés) ». Or, le terrain est situé hors de la ville et les normes concernant les terrains catégorisés « aires de grand passage » sont moins contraignantes par rapport aux autres terrains (permanents, familiaux) et n'impliquent pas l'installation de sanitaires (douches, etc). Le terrain est alors un grand parking avec peu d'espaces ombragés dans une zone où les températures sont régulièrement au-dessus de 30°C à l'ombre.

154. SDAGDV du département de l'Aisne 2019-2025, p. 24.



4. EXPULSIONS FORCÉES ET SANCTIONS PÉNALES CONTRE LES VOYAGEUR·EUSE·S

L'expulsion de personnes de leur lieu de vie ne peut se faire que sur une base légale et en respectant une procédure encadrée par le droit. Plusieurs bases légales permettent l'expulsion des personnes voyageuses de leur logement. Or, le recours aux expulsions de Voyageur·euse·s est extrêmement fréquent. Selon la Cour des Comptes, en 2010, sur 14 départements ce sont 424 mises en demeure de quitter les lieux sous peine d'expulsion forcée en cas de refus de s'y conformer qui ont été recensées[155]. Toutes procédures confondues, l'ODCI estime que le nombre d'expulsions de Voyageur·euse·s s'élève en moyenne à une par jour.

4.1. DES PROCÉDURES DIVERSES À LA DISPOSITION DES AUTORITÉS POUR EXPULSER LES VOYAGEUR·EUSE·S

La législation française permet l'expulsion des personnes à différents titres. Les autorités ont alors le choix entre plusieurs procédures pour expulser les Voyageur·euse·s de leur territoire selon les circonstances. Les procédures d'expulsion pour occupation sans droit ni titre et pour non-respect des règlements d'urbanisme sont applicables même si la commune ou l'EPCI n'ont pas rempli leurs obligations vis-à-vis de la loi Besson II et donc même si les Voyageur·euse·s n'ont aucun lieu de résidence autorisé sur le territoire concerné.

Les procédures d'expulsion pour occupation sans droit ni titre

Une des procédures d'expulsion à laquelle les Voyageur·euse·s peuvent être confronté·e·s est l'expulsion pour occupa-

-tion sans droit ni titre d'une parcelle ou d'un emplacement. Cette procédure est utilisée par les propriétaires – privés ou publics – de terrains sur lesquels vivent des Voyageur·euse·s et par les gestionnaires de terrains désignés lorsque les personnes ne respectent pas le règlement intérieur (notamment la durée maximale de séjour) ce qui amène le retrait de leur titre et droit d'occupation de l'emplacement situé sur le terrain concerné.

Cette procédure n'est pas spécifique aux Voyageur·euse·s mais à tout occupant sans droit ni titre. Le propriétaire du terrain peut saisir le tribunal judiciaire pour demander l'expulsion des occupants, le plus souvent par voie de référé et donc via une procédure relativement rapide car l'occupation sans droit ni titre est considérée comme une atteinte à la propriété et donc un trouble

155. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, rapport thématique, 2012, p. 74.

manifestement illicite[156]. L'ordonnance prononçant l'expulsion est ensuite exécutoire de plein droit.

Si les Voyageur·euse·s sont présents sur un terrain de façon légale, donc disposant d'un titre d'occupation (propriété, location, etc), d'autres procédures peuvent être engagées par les autorités pour les expulser.

des citoyen·ne·s itinérant·e·s.

Le non-respect du zonage, de l'affectation des sols et des règlements d'urbanisme est considéré comme un trouble manifestement illicite, amenant le caractère exécutoire de plein droit de l'ordonnance d'expulsion délivrée par le juge. Si l'expulsion est souvent ordon-

"Toutes procédures confondues, l'ODCI estime que le nombre d'expulsions de Voyageur·euse·s s'élève en moyenne à une par jour."

Les procédures d'expulsion pour non-respect des règlements d'urbanisme

Un autre type de procédure auquel ont régulièrement recours les autorités pour expulser les personnes voyageuses est lié au non-respect des règles d'urbanisme. Lorsque les Voyageur·euse·s sont installé·e·s sur des terrains en contrevenant aux règlements d'urbanisme qui n'autorisent pas la caravane ou classent la parcelle dans une zone non pas à vocation d'habitation mais par exemple pour les activités agricoles ou naturelles[157], le maire de la commune ou le président de l'EPCI peut saisir un juge afin de faire cesser l'infraction au droit de l'urbanisme et demander la destruction des constructions, l'enlèvement des caravanes et l'expulsion des Voyageur·euse·s. Or, comme expliqué précédemment, les règlements d'urbanisme interdisent bien souvent la résidence en caravane sur le territoire communal ou intercommunal. Certaines autorités locales n'hésitent pas à modifier le classement de certaines parcelles lorsqu'elles sont occupées par

-née, en faisant valoir leur droit à la vie privée et familiale et l'absence de solution de relogement, les familles peuvent parfois obtenir des délais avant la mise en œuvre de l'évacuation forcée des lieux, généralement entre six mois et un an. Cependant, ces délais ne sont pas automatiques. Surtout, les contrevenants aux règlements d'urbanisme ne se voient pas proposer de dédommagement pour la perte de leurs biens (destruction des petits bâtiments, enlèvement des caravanes, etc) ni de solution de relogement en adéquation avec leurs besoins. Surtout, à l'inverse, les communes peuvent demander l'expulsion avec astreinte si les Voyageur·euse·s n'ont pas quitté le terrain à la date butoir. Les personnes, sans solution de relogement, doivent alors payer une certaine somme à la commune avant d'être expulsées.

Pour aller plus vite, et ne laisser aucun délai aux Voyageur·euse·s certaines communes et EPCI ont recours à une autre procédure, dérogatoire au droit commun et spécifique aux seules populations voyageuses.

156. Voir en ce sens : Cass. 3e civ., 20 janv. 2010, n° 08-16.088.

157. Voir notamment l'article 113-2 du Code de l'Urbanisme et L. 341-10 du Code de l'Environnement.

LE CAS DES VOYAGEUR·EUSE·S DE BRIE-COMTE-ROBERT DANS LA SEINE-ET-MARNE (77)

La commune de Brie-Comte-Robert (Seine-et-Marne) a assigné en justice une dizaine de familles de Voyageurs, dont certaines propriétaires de leur terrain. Ces familles vivent en caravane de façon sédentarisée sur la commune depuis plusieurs décennies, près de 40 ans pour certaines d'entre elles. Les enfants sont pour la plupart scolarisés à l'école communale tandis que plusieurs personnes âgées sont médicalement suivies pour de lourdes pathologies par des services sanitaires à proximité. La commune a demandé au juge leur expulsion pour non-respect du règlement d'urbanisme, la zone étant classée naturelle et n'autorisant ni les constructions ni l'installation d'habitats légers comme la caravane. La commune se base donc uniquement sur le droit de l'urbanisme, et ce malgré la présence à quelques mètres dans la même zone verte d'une villa avec piscine. Le juge des référés du tribunal judiciaire de Melun a fait droit à la de-

-mande de la commune et ordonné l'expulsion des familles, sans solution de relogement obligatoire conforme au mode de vie des Voyageur·euse·s, en indiquant dans sa décision : « L'ancienneté de l'occupation telle qu'elle résulte des pièces discutées lors des débats et rappelées plus haut est certes bien antérieure au PLU de la commune, pour autant, elle n'est pas constitutive de droit, [...]. Le droit au logement dont seul l'Etat est débiteur ne saurait ôter son caractère manifestement illicite au trouble que constituent dans les circonstances de l'espèce les aménagements et travaux sans autorisation administrative [...] de surcroît sur une parcelle classée en zone N du PLU dont Monsieur C. et Madame D. altèrent la vocation forestière et agricole constitue indéniablement un trouble manifestement illicite qu'il convient de faire cesser » (TJ Melun, 2 avril 2021, RG 21/00015).

Une procédure spécifique aux Voyageur·euse·s : les articles 9 et 9-1 de la loi n°2000-615 du 5 juillet 2000

La loi dite loi Besson II du 5 juillet 2000 créé, dans ses articles 9 et 9-1, une procédure spécifique d'expulsion, dérogatoire aux procédures d'expulsion applicables au reste de la population. Contrairement aux autres procédures présentées ci-dessus, **cette procédure spéciale ne nécessite pas l'intervention d'un juge pour être mise en œuvre**. En effet, les maires de communes remplissant leurs obligations ou appartenant à un EPCI même si celui-ci ne remplit pas l'ensemble de ses obli-

-gations, ayant obtenu un délai supplémentaire ou participant financièrement à un dispositif d'accueil des « Gens du Voyage » sur le territoire d'une autre EPCI, peuvent prendre un arrêté interdisant l'installation de caravanes de Voyageur·euse·s sur l'ensemble de leur commune et de l'EPCI en dehors des terrains désignés. Lorsqu'un tel arrêté existe, le maire de la commune peut mettre en demeure les Voyageur·euse·s de quitter les lieux dans un délai de 24 heures. Beaucoup de Voyageur·euse·s quittent les lieux à ce stade sans attendre le déroulé de la suite de la procédure.

La mise en demeure a donc un « effet dissuasif jugé très positif par le ministère de l'Intérieur »[158].

Pour ceux choisissant de rester, à l'issue de ce délai de 24 heures, une expulsion avec le concours de la force publique peut être mise en œuvre, sans obligation pour les autorités publiques de proposer un autre lieu de résidence, et ce y compris lorsque les terrains désignés du département sont complets, fermés (pour cause d'entretien ou de problème technique), non conformes aux normes de décence (accès suffisant à des installations sanitaires, accès à l'eau et à l'électricité, environnement non pollué, etc), ou même très éloignés géographiquement (ce qui peut rendre difficile ensuite la continuité de la scolarisation des enfants ou de soins médicaux par exemple).

Les Voyageurs et Voyageuses qui souhaiteraient contester cette mise en demeure d'expulsion n'ont que le délai de 24 heures pour déposer un recours devant la juridiction compétente. Il leur faut donc, dans ce délai très court d'heure à heure, trouver un avocat,

-tent (qui se trouvent parfois à plusieurs dizaines de kilomètres). Dans la pratique, la contestation de la mise en demeure est donc difficile et de nombreuses expulsions sont mises en œuvre. Ces expulsions se font sans solution de relogement et la mise en demeure reste valable pendant 7 jours, c'est-à-dire toute une semaine au cours de laquelle toute installation sur le territoire de la commune ou de l'EPCI entraînera une expulsion immédiate et sans délai. Les personnes catégorisées « Gens du Voyage », en l'absence de terrains décents autorisés en nombre suffisant, n'ont d'autre choix que de résider dans des lieux non-autorisés et donc d'être en « stationnement illicite ». Beaucoup se retrouvent en situation d'errance, subissant des expulsions forcées en série car sans lieu de résidence autorisée. En outre, à l'expulsion s'ajoute la menace de fortes sanctions pénales. En effet, le « stationnement illicite » est considéré comme un délit. La loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des Gens du Voyage et à la lutte contre les installa-

"Beaucoup [de Voyageur·euse·s] se retrouvent en situation d'errance, subissant des expulsions forcées en série car sans lieu de résidence autorisée"

remplir les documents d'aide juridictionnelle s'ils y sont éligibles, rédiger le recours selon les normes en vigueur, réunir l'ensemble des documents et pièces à l'appui de leur contestation et faire enregistrer le recours par le greffe du tribunal compé-

tions illicites[159] a doublé les peines encourues par les Voyageur·euse·s, les portant à 7 500 € d'amende, avec application d'une amende forfaitaire délictuelle, et 1 an d'emprisonnement. La saisie des véhicules (à l'exception de ceux à usage d'habitation) est également une sanction possible inscrite dans la loi.

158. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, rapport thématique, 2012, p. 75.

159. Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/11/7/INTX1731081L/jo/texte>.

Les Voyageur·euse·s se voient donc appliquer les procédures « normales » d'expulsion mais également une procédure particulière qui les touche spécifiquement du fait de leur rattachement à la catégorie des « Gens du Voyage ». Cette procédure est expéditive et très répressive. Surtout, là encore, la situation des Voyageur·euse·s,

leurs besoins et leur relogement ne sont pas du tout pris en compte. Les Voyageur·euse·s sont présents sur un terrain car ils ont besoin d'être dans cette zone géographique (besoins professionnels, familiaux, sanitaires, etc). L'expulsion forcée ne changera pas ce besoin et n'aboutira alors qu'à une exclusion un peu plus forte des premiers concernés.

4.2. LES CONSÉQUENCES DES EXPULSIONS : LE CERCLE VICIEUX DES EXPULSIONS EN SÉRIE

Lors d'une expulsion sans solution de relogement adapté au mode de vie des Voyageur·euse·s le risque principal est la création d'un cercle vicieux d'expulsions en série, de situations d'errance et d'exclusion. En effet, le manque de terrains autorisés, en particulier pour résider sur une longue durée, ne permet pas aux Voyageur·euse·s de trouver un logement conforme à leurs besoins. Les familles n'ont alors d'autres choix que de vivre sur des terrains non-autorisés dont elles peuvent être expulsées à tout moment.

Dans le cas des Voyageur·euse·s menacé·e·s d'expulsion par la commune de Brie-Comte-Robert dans la Seine-et-Marne (cf encadré ci-dessus), la commune et l'EPCI auquel elle appartient, sont en conformité avec leurs obligations légales découlant de la loi du 5 juillet 2000 puisque disposant d'un terrain désigné permanent prévu pour des courts séjours, une « aire d'accueil » de 30 emplacements, sur le territoire communal. En dehors de ce terrain désigné, le territoire de la commune est interdit au logement des Voyageur·euse·s, considéré comme « stationnement illicite » et le PLU ne prévoit aucune zone où la caravane serait acceptée. L'expulsion des Voyageur·euse·s des parcelles où ils résident pour certains depuis plus de 40 ans n'est pas associée à des propositions

de relogement conformes au mode de vie des Voyageur·euse·s. Les personnes n'auront donc légalement aucun autre lieu où s'installer afin de pouvoir continuer à travailler, à scolariser les enfants, à suivre leurs soins médicaux, etc. Elles n'ont d'autre choix que de se mettre dans une situation illicite, et de vivre sur un terrain non-autorisé dont elles risquent alors une nouvelle expulsion à tout moment. Cette nouvelle expulsion sans solution de relogement adaptée entraîne un nouveau déplacement des familles qui – toujours dans l'incapacité de trouver un logement correspondant à leurs besoins du fait de l'absence d'accessibilité du logement et de prise en compte de leur mode de vie – s'installeront sur une nouvelle parcelle non-autorisée un peu plus loin dans l'attente d'une possible nouvelle expulsion.

Face à ces risques d'expulsion et de condamnation pénale, au nombre très insuffisant de terrains décents autorisés, beaucoup de Voyageur·euse·s n'ont d'autre choix que de cesser le Voyage. La législation actuelle est donc en partie à l'origine d'une sédentarisation forcée et même, pour beaucoup, de l'abandon de leur mode de vie et de leur identité. Les lois et pratiques actuelles menacent donc profondément les cultures voyageuses.



5. CONTRÔLE ET SURVEILLANCE VIA LE LOGEMENT : une traduction du préjugé de dangerosité des Voyageur·euse·s

La surveillance et le contrôle des populations voyageuses continuent malgré la fin des titres de circulation, et passent plus particulièrement par le logement. Les autorisations nécessaires pour vivre sur un terrain, les expulsions, etc... Tout ce contrôle du logement des Voyageur·euse·s est l'héritier des politiques de surveillance de ces populations, politiques basées sur un préjugé de dangerosité des Voyageur·euse·s.

La violation du droit de choisir librement sa résidence

L'obligation de vivre sur des terrains autorisés et désignés amène une forte restriction pour les Voyageur·euse·s : les personnes ne sont pas libres de choisir leur lieu de vie et ne peuvent s'installer que sur les espaces limités autorisés. De nombreuses communes leur sont interdites de séjour. Il s'agit là d'une véritable contrevenance à l'article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui dispose que « toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat ». Cette restriction est inscrite dans le droit français et débouche sur un contrôle des lieux de vie, les Voyageur·euse·s étant regroupés dans les seuls lieux qui leur sont autorisés et réservés.

Lieux de vie contrôlés, populations surveillées

Ce contrôle des lieux de vie facilite la surveillance des populations voyageuses. La surveillance est particulièrement forte sur les terrains aménagés par les autorités publiques, les « aires d'accueil ».

Concernant les terrains catégorisés « aires de grand passage », ouverts temporairement une partie de l'année pour des groupes, il est obligatoire de prévenir les autorités publiques (président du conseil départemental, préfet de région et préfet de département - ce dernier ayant la charge d'informer le maire de la commune et/ou le président de l'EPCI concerné) de l'arrivée d'un groupe de plus de 150 résidences mobiles au moins trois mois à l'avance^[160]. Ces autorités - notamment en cas d'arrivée concomitante de plusieurs groupes - peuvent refuser la venue des Voyageur·euse·s. Il y a donc un véritable contrôle des allers-venues des groupes qui est mis en œuvre.

Au-delà des groupes, un contrôle du logement des familles elles-mêmes est en place. Pour les terrains dits « aires permanentes d'accueil », contrôle et surveillance sont encore plus importants que pour les grands passages. Lors de leur arrivées, les personnes doivent présenter leurs documents d'identité et les éléments d'identification de leurs véhicules, comme les cartes grises.

160. Art. 9-2 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000.

Certains gestionnaires conservent ces documents pendant toute la durée du séjour. En plus d'entraîner un fort contrôle sur les personnes autorisées à s'installer sur le terrain, cela crée de fait une privation de liberté des Voyageur·euse·s qui ne disposent plus de leurs documents administratifs et ne peuvent donc se déplacer librement, en particulier quitter le terrain en l'absence du gestionnaire.

Le contrôle et la surveillance des lieux de vie des Voyageur·euse·s n'est pas qu'administratif : s'observe également la mise en place de dispositifs physiques et matériels limitant la liberté d'aller et venir des personnes, créateurs d'une véritable architecture répressive.

Le développement d'une architecture répressive

Les éléments d'architecture pour contrôler et surveiller le logement des Voyageur·euse·s, bien qu'anciens, se sont fortement développés ces dernières années.

Il s'agit tout d'abord des dispositifs pour empêcher les installations en dehors des terrains désignés qui se multiplient :

blocs de béton, fossés, pierres, barrières et cadenas sont mis en place pour empêcher le passage des résidences mobiles. dans le cadre de ce que certaines municipalités et EPCI nomment une « politique de sécurisation des zones ou des terrains ».

Quant aux terrains désignés eux-mêmes, ils sont généralement clôturés et certains n'ont qu'un seul accès fermé par une barrière. Les véhicules ne peuvent donc pas librement entrer ou quitter le terrain. C'est également parfois le cas des piétons, puisque certains terrains désignés ne possèdent aucun autre accès que la barrière d'entrée des véhicules, tandis que d'autres ne sont accessibles que de façon motorisée et il est impossible d'y accéder à pied. La présence de barbelés, fossés[161], herbes, caméras de surveillance[162], blocs de béton et autres est devenue la norme. Le logement des Voyageur·euse·s reflète alors le sentiment de la société à leur égard : ils et elles sont enfermée·s dans des lieux ségrégués, contrôlés et surveillés car la société les perçoit comme une menace, un danger, des éternels étrangers qu'il faut faire entrer dans le rang.



Blocs de béton anti-intrusion devant les caravanes à Montbert (44)

Crédit : Nara Ritz

"La présence de barbelés, fossés, herbes, caméras de surveillance, blocs de béton, etc, est devenue la norme"

161. Voir par exemple sur le terrain désigné de Thil dans l'Ain où ont été installés barbelés et fossés séparant le terrain désigné des entreprises de la zone d'activité voisine, comme présenté dans un reportage de France 3 région : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/ain/ain-a-thil-cette-aire-de-gens-du-voyage-aux-allures-de-camp-de-la-honte-2092729.html>

162. Voir par exemple le terrain désigné situé à Castres dans le Tarn : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/occitanie/tarn/castres-les-gens-du-voyage-ne-trouvent-pas-leur-aire-dans-le-camp-retranche-de-la-vivarie-1006931.html>

PARTIE 3

IMPACTS DES VIOLATIONS DU DROIT AU LOGEMENT DECENT ET PERPETUATION DES DISCRIMINATIONS



Ces violations du droit au logement des Voyageur·euse·s, intrinsèquement liées à la discrimination systémique dont ils et elles sont victimes, ne sont pas sans conséquence. Leur santé, leurs ressources économiques et sociales, leurs vies quotidiennes en sont profondément transformées. Les impacts pour les citoyen·ne·s sont importants, quotidiens et systémiques.

Ils le sont d'autant plus que les mécanismes en place promeuvent la continuation plutôt qu'une prise de conscience des discriminations en jeu et de leur atténuation.



Terrain familial en Seine-et-Marne (77) - Juin 2021
Crédit : Chloé Lailler



1. DROIT AU LOGEMENT ET SANTE DES VOYAGEUR·EUSE·S : des impacts sanitaires documentés

Les conséquences du racisme environnemental, de l'indécence de certains lieux de vie, des difficultés d'accès à l'eau et à l'électricité, sont extrêmement visibles sur la santé des Voyageurs et Voyageuses. Selon une étude menée en 2007, l'espérance de vie des Voyageurs et Voyageuses est de 15 ans inférieure au reste de la population française[163]. Un guide réalisé par le réseau des Villes Santé de l'Organisation Mondiale de la Santé arrive à la même conclusion, indiquant que « l'espérance de vie de ces populations est considérablement raccourcie »[164].

1.1. DES PATHOLOGIES LIÉES AUX CONDITIONS DE VIE

La manière d'envisager la santé des Voyageur·euse·s est encore aujourd'hui teintée de racisme et d'anti-tsiganisme. Le guide du réseau Villes-Santé de l'OMS précise ainsi en sous-titre : « la 'tisganité' ne génère pas de pathologie particulière »[165]. Les problèmes de santé des Voyageur·euse·s sont alors souvent mis sur le compte « des traditions »[166] et de la culture. La question de l'impact des conditions de vie sur les terrains désignés, pourtant extrêmement importante au vu des pollutions, de la ségrégation et des difficultés d'accès à l'eau et à l'électricité, paraît souvent mise de côté alors qu'elle semble l'un des principaux facteurs de l'état de santé dégradé de nombreux Voyageur·euse·s. L'état des terrains désignés et leur « mauvais aménagement »[167] génèrent de nombreux accidents.

L'absence d'aménagement pour faire face aux fortes chaleurs ainsi que les difficultés d'accès à l'eau et à l'électricité, laissent les familles vulnérables aux pathologies saisonnières (coups de chaleur et malaises en été, rhumes, gripes et autres infections en hiver). Enfin, la localisation des terrains désignés souvent proches d'activités polluantes entraîne problèmes dermatologiques et respiratoires[168].

163. <https://www.santepubliquefrance.fr/docs/sante-des-gens-du-voyage-des-associations-se-mobilisent>

164. Réseau français des Villes – Santé (RFVS) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), *La santé des gens du voyage*, 2009, p.34.

165. *Ibid.*, p.34.

166. *Ibid.*, p.35.

167. *Ibid.*, p.37.

168. Voir par exemple les témoignages des habitants du terrain désigné d'Hellemmes-Ronchin dans le documentaire « Nos poumons c'est du béton » du Collectif des femmes d'Hellemmes-Ronchin produit en 2016. URL : <https://www.youtube.com/watch?v=uVvTxEwfc0>

2.2. UNE SANTÉ MENTALE FORTEMENT DEGRADÉE

Au-delà de la santé physique, les impacts sur la santé mentale sont également très importants. Dans une étude menée en 2003 et relevant l'importance des troubles anxio-dépressifs, des addictions et de la « souffrance morale » chez les Voyageur·euse·s du département du Rhône, il est souligné que : « les symptômes cités (insomnie, peur, angoisse, dépression) sont d'abord reliés aux conditions d'environnement. Les terrains « officiels ou improvisés » sont très souvent à quelques mètres d'une autoroute ou d'une voie ferrée, sur un site industriel, près d'une déchetterie... On peut imaginer que les nuisances directes ne puissent pas être compatibles avec un état de complet bien-être (nuisances sonores et olfactives, insalubrité des lieux, peur de l'accident...). Mais plus encore, ces conditions de stationnement très précaires sont vécues par beaucoup comme l'illustration de l'ostracisme

dont ils se disent victimes. « Même la S.P.A. n'accepterait pas de parquer des animaux à cet endroit... » (un Voyageur). Vivre dans une société hostile avec des conflits fréquents avec la police et les autres autorités entraîne un stress social et psychologique, et fait le lit de la dépression » [169].

L'insuffisance des lieux de vie autorisé crée également un stress de « la place à trouver et à garder » [170], le stress chronique étant facteur de dépression, d'hypertension et de maladies cardiovasculaires.

Les expulsions sont, quant à elles, de véritables obstacles à l'accès aux soins et à la médecine préventive [171]. La sédentarisation forcée et les menaces sur les cultures voyageuses sont également vectrices de stress et de dépression car les personnes peuvent se retrouver à la fois paupérisées, fixées dans des lieux de vie indécents, et privées d'une part importante de leur culture et de leur identité [172].



Stationnement dans une zone artisanale - Printemps 2018
Crédit : Nara Ritz

"[...] les symptômes cités (insomnie, peur, angoisse, dépression) sont d'abord reliés aux conditions d'environnement. [...] Même la S.P.A. n'accepterait pas de parquer des animaux à cet endroit..." (un Voyageur)"

169. Jean FAYA « Diagnostic de santé communautaire de la population des Gens du voyage du Rhône », *Revue Migrations Santé*, n°114.
170. Réseau français des Villes – Santé (RFVS) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), *La santé des gens du voyage*, 2009, p.38.
171. Ibid. p.38.
172. Jean FAYA « Diagnostic de santé communautaire de la population des Gens du voyage du Rhône », *Revue Migrations Santé*, n°114.



2. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES POUR LES FAMILLES VOYAGEUSES

Au-delà de la santé, c'est la vie quotidienne des populations catégorisées « Gens du Voyage » qui est impactée par les violations de leur droit au logement décent et les discriminations qui y sont liées.

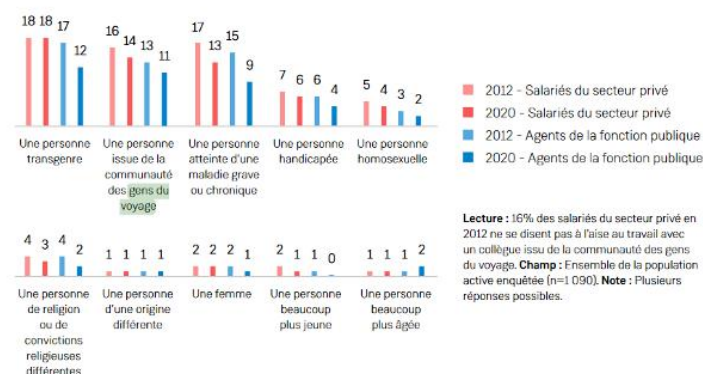
2.1. UNE POPULATION PAUPÉRISÉE

L'absence de prise en compte du logement des Voyageur·euse·s a des impacts économiques certains difficiles à évaluer dans leurs globalités. Les études et analyses globales concernant les personnes catégorisées « Gens du Voyage » sont quasi inexistantes en France[173]. Des enquêtes locales montrent, selon la Cour des Comptes, qu'en 2017, environ 60% des personnes catégorisées « Gens du Voyage » dépendaient du Revenu de Solidarité Active (RSA) réservé aux personnes sans emploi pour vivre[174].

Les réglementations liées à la temporalité du séjour et les expulsions peuvent entraîner des difficultés à conserver un emploi salarié, s'ajoutant aux discriminations directes à l'embauche, les personnes voyant leur candidature rejetée du fait de leur association à la catégorie des « Gens du Voyage »[175]. Selon une étude du Défenseur des Droits, en 2020, 13% des personnes interrogées se déclaraient mal

à l'aise avec un·e collègue catégorisé·e « Gens du Voyage » (en deuxième position juste derrière les 17% se déclarant mal à l'aise avec un·e collègue transgenre) traduisant dans le cadre professionnel « les préjugés, en assignant à un individu une identité sociale dévalorisée ». Beaucoup de Voyageur·euse·s taisent alors leur identité et n'évoquent pas leur logement auprès de leurs collègues.

Part des personnes enquêtées ne se disant pas à l'aise vis-à-vis de collègues du fait de leur appartenance à un groupe social particulier, en fonction du secteur salarial en 2012 et 2020 (en %)
Question : Seriez-vous très mal à l'aise, plutôt mal à l'aise, plutôt à l'aise, très à l'aise ou vous ne vous poseriez pas la question, si l'un de vos collègues était (...) ?



Source : Défenseur des Droits, 13ème baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi, p. 15.

173. Cour des Comptes, [Rapport 2017](#), Tome II, p. 215.

174. Ibid., p. 216.

175. Cour des Comptes, [L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage](#), Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 23.

2.2. DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX DISPOSITIFS ET AIDES SOCIALES

Alors que les Voyageurs et Voyageuses peuvent avoir de fortes difficultés économiques et sociales, les aides sociales leur sont peu accessibles. Contrairement à un préjugé largement répandu dans la société française, les personnes catégorisées « Gens du Voyage » sont exclues de nombreux dispositifs communs d'aide sociale du fait de leur mode de vie et du statut particulier de la caravane.

Vivre en caravane ne permet pas d'accéder à des aides ouvertes au reste de la population comme l'APL ou les chèques énergies. De nombreux formulaires de demandes d'aides sociales ne sont pas adaptés aux habi-

-tants de caravanes, comme le formulaire lié au Droit Au Logement Opposable (DALO) qui n'inclut pas les personnes souhaitant continuer à vivre en résidence mobile.

D'autres éléments comme les assurances habitations, la domiciliation, le crédit, etc[176] sont également plus difficiles d'accès. Or, ces éléments sont obligatoires pour accéder au logement ou à de nombreux autres dispositifs. Ces éléments impactent également de façon conséquente la vie privée et familiale des Voyageur·euse·s.



Nettoyage d'une caravane - Loire-Atlantique (44)
Crédit : Nara Ritz

176. William Acker, Où sont les gens du voyage : inventaire critique des aires d'accueil, Editions du commun, Rennes : 2021, p. 93.



3. LES IMPACTS SUR LA VIE PRIVÉE ET FAMILIALE ET SUR LES DROITS DES ENFANTS

Les discriminations liées au logement et les violations du droit au logement décent ont un impact sur la vie quotidienne des personnes, sur leur vie familiale et privée, en particulier sur les enfants. Elles entraînent par ricochet une violation du droit fondamental à la vie privée et familiale des Voyageur·euse·s.

3.1. DES CONSÉQUENCES SUR LE DROIT À LA VIE PRIVÉE ET FAMILIALE

Le droit à la vie privée et familiale englobe un champ très large d'éléments comme le droit à l'identité, la protection du domicile, la protection des données, les relations au sein du cercle familial, etc. Le droit à la vie privée et familiale est également une protection du mode de vie traditionnel. Dans son arrêt *Winterstein c. France*, la Cour Européenne des Droits de l'Homme rappelle que : « la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité des gens du voyage, même lorsqu'ils ne vivent plus de façon nomade, et que des mesures portant sur le stationnement des caravanes influent sur leur faculté de conserver leur identité et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition (Chapman précité, § 73, Connors précité, § 68 et Wells c. Royaume-Uni (déc.) ».

Les violations du droit fondamental au logement des citoyen·ne·s itinérant·e·s par les autorités françaises ont un impact direct sur leur identité et résultent en un véritable déni de leur culture et de leur mode de vie familial.

Des familles sont contraintes d'abandonner la caravane afin de pouvoir assurer leurs besoins essentiels (sécurité, santé, scolarisation des enfants, etc) tandis que d'autres groupes familiaux n'ont d'autres choix que de se séparer du fait du manque de terrains et d'emplacements autorisés.

L'interdiction des résidences mobiles des Voyageur·euse·s sur la majorité du territoire français et les expulsions ont des impacts particulièrement importants sur le droit fondamental à la vie privée et familiale¹⁷⁷. Les enfants sont en première ligne, souvent les premiers à subir les impacts des expulsions, des difficultés d'accès à l'eau et à l'électricité, des problèmes économiques et sociaux liés aux discriminations et surtout de la peur constante. Un de leur droit fondamental, pourtant considéré comme un des plus essentiels, celui à l'éducation et à la scolarisation, est particulièrement fragilisé par les violations du droit au logement décent subies par les Voyageur·euse·s.

177. La CEDH l'a d'ailleurs rappelé dans un arrêt *Hirtu c. France* du 14 mai 2020 concernant une installation de quelques mois : « Comme elle l'a déjà jugé dans plusieurs affaires, la Cour considère qu'une telle mesure d'évacuation d'un campement a également des répercussions inévitables sur les liens familiaux (Yordanova, précité, §§ 104-105 et Winterstein, précité, §§ 142-143). La Cour conclut donc qu'il y a eu ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale des requérants. » CEDH, 14 mai 2020, *Hirtu et autres c. France*, n°24720/13, par. 66.

3.2. LE CAS DE LA SCOLARISATION DES ENFANTS

La scolarisation des enfants se fait soit à distance (notamment via le CNED), soit dans l'école du secteur du lieu de vie des Voyageur·euse·s[178]. Dans son rapport de 2016 sur les droits des enfants consacré au droit à l'éducation, le Défenseur des Droits souligne l'impact de la précarité du logement sur l'exercice effectif du droit à l'éducation et mettait en avant les difficultés rencontrées par les enfants voyageurs[179]. Les déplacements forcés liés aux limitations de temps de séjours dans les terrains désignés[180] et aux expulsions entraînent des absentéismes, des difficultés d'inscriptions, de réception des cours lorsque la scolarité est suivie par correspondance et des discontinuités dans la scolarité[181]. Certaines améliorations ont été visibles, notamment pour les familles vivant sur les terrains désignés (permettant des durées de séjour dérogatoires adaptées à l'année scolaire) et pour les familles habitant sur les terrains familiaux et habitats adaptés. Cependant la situation précaire du logement et l'absence de solution en nombre suffisant pour des logements de longues durées ou faciliter l'accès aux cours par correspondance amène de très nombreux enfants voyageurs à souffrir d'une violation de

leur droit à l'éducation.

La domiciliation, bien que des améliorations soient notables, peut toujours être un frein à l'inscription scolaire notamment pour les enfants dont les familles vivent sur des terrains non-autorisés. Malgré la législation en vigueur, des municipalités refusent toujours l'inscription à l'école d'enfants sans justificatif de domicile. Des recours sont possibles, et les familles obtiennent souvent gain de cause avec le soutien d'avocats et du Défenseur des Droits, mais les démarches nécessitent une véritable information sur les droits et elles peuvent apparaître longues et/ou difficiles pour les plus précaires et vulnérables.

Les conditions de vie sur les terrains, y compris lesdites "aires d'accueil", ont un impact important sur la scolarisation des enfants. Les difficultés d'accès à l'électricité (faute de terrain raccordé au réseau électrique ou de prépaiement des fluides) sont un véritable frein au bon déroulement de la scolarité des enfants. Il leur est difficile de faire leurs devoirs sans lumière, notamment pendant la période hivernale où la durée du jour est raccourcie.

"Les conditions de vie sur les terrains, y compris lesdites "aires d'accueil", ont un impact important sur la scolarisation des enfants"

178. Art. 131-6 du Code de l'Education.

179. Défenseur des Droits, « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », Rapport droits de l'enfant 2016, p. 29.

180. Ibid., p. 35

181. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 22.

182. Voir par exemple sur le terrain désigné de Plabennec dans le Finistère sans accès WIFI. Un journaliste de Ouest France rapporte ainsi pendant le premier confinement : « Le WiFi n'étant pas disponible sur l'aire, impossible d'avoir un réseau satisfaisant pour les cours ou pour effectuer certaines demandes d'aides. ». Voir "Coronavirus. Confinés à Plabennec, les gens du voyage sont inquiets et résignés", 7 avril 2020, [ouest-france.fr](https://www.ouest-france.fr)

183. Jeanne GUIEN, « Les aires d'accueil des gens du voyage, cas majeur d'injustice environnementale », Le blog de Mediapart, 29 mai 2020.

La situation du logement joue sur l'accès des enfants à des outils pédagogiques numériques, en plein développement notamment depuis la pandémie du COVID-19. Sans électricité, impossible de charger un téléphone, une tablette ou un ordinateur pour pouvoir accéder aux cours et aux exercices en ligne. La question de l'accès à l'Internet est également centrale. Très peu de terrains désignés possèdent un accès WIFI[182]. De plus, du fait de leur éloignement géographique, de très nombreux terrains se trouvent en zone blanche ou dans des zones à la connectivité limitée[183].

Tous ces impacts de la violation du droit au logement décent ne sont malheureusement que trop peu mesurés. Cette absence de mesure participe à la méconnaissance de la situation des Voyageur·euse·s et donc à la perpétuation des préjugés et des discriminations à leur égard.

182. Voir par exemple sur le terrain désigné de Plabennec dans le Finistère sans accès WIFI. Un journaliste de Ouest France rapporte ainsi pendant le premier confinement : « Le WiFi n'étant pas disponible sur l'aire, impossible d'avoir un réseau satisfaisant pour les cours ou pour effectuer certaines demandes d'aides. » URL : [Coronavirus. Confinés à Plabennec, les gens du voyage sont inquiets et résignés \(ouest-france.fr\)](#).

183. Jeanne GUIEN, « Les aires d'accueil des gens du voyage, cas majeur d'injustice environnementale », [Le blog de Mediapart](#), 29 mai 2020.



4. LA MECONNAISSANCE DES VOYAGEUR·EUSE·S : un mécanisme de perpétuation des violations de leur droit au logement

L'objectif ici n'est pas de recenser de façon exhaustive les mécanismes amenant une continuité dans la violation du droit au logement des Voyageur·euse·s mais de souligner des éléments qui participent à créer une méconnaissance des besoins et de la réalité du logement de ces personnes. Cette méconnaissance rend difficile l'évolution du droit et des pratiques, évolution pourtant essentielle pour parvenir à un véritable respect du droit au logement des Voyageur·euse·s.

Deux éléments apparaissent particulièrement importants dans ce cadre : l'absence d'études et de données fiables au niveau national d'une part et d'autre part l'importance des préjugés et de points de vue biaisés à l'encontre des Voyageur·euse·s.

4.1. L'ABSENCE DE DONNÉES STATISTIQUES FIABLES

Dans son rapport de 2012, il y a près de 10 ans, la Cour des Comptes relevait déjà l'absence de données statistiques concernant les Voyageur·euse·s. Les groupes, le nombre de personnes le composant et leurs besoins ne sont pas appréhendés par les statistiques.

La distinction factice entre itinérants, semi-itinérants et sédentaires

Les chiffres apparaissent largement extrapolés à partir d'enquêtes anciennes, partielles, à la méthodologie contestable et non remises à jour. Ainsi, le Défenseur des Droits, dans une note du 1er décembre 2012 estime qu'un tiers des personnes catégorisées « Gens du Voyage » sont itinérantes, un tiers semi-sédentaires et un tiers sédentaire[184].

Cette distinction entre itinérants, semi-sédentaires et sédentaires est reprise par de nombreuses administrations. Elle est présente dans la quasi-totalité des Schémas Départementaux d'Accueil des Gens du Voyage. Or, cette répartition des Voyageur·euse·s en trois sous-catégories est issue d'un recensement mené entre septembre 1960 et mars 1961. Ce recensement dénombrait 26 628 itinérants, 21 690 semi-sédentaires et 31 134 sédentaires[185]. A partir de ces chiffres et d'études menées en 1970 et 1980 notamment à partir du nombre de détenteurs du carnet de circulation, le préfet Delamon indique estimer la population voyageuse en 1990 entre 200 000 et 250 000, soit 70 000 itinérants, 65 000 semi-sédentaires et 110 000 sédentaires[186]. Des statistiques similaires sont annoncées par le sénateur Delevoye dans son rapport de 1997 (envi-

184. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_fic_gens_voyage.pdf. Il ne s'agit cependant que d'une estimation car il n'existe aucun recensement complet au niveau national de cette population.

185. Jean-Pierre DELEVOYE, *Rapport n°283 : accueil des Gens du Voyage*, session 1996 - 1997.

186. Cour des Comptes, *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 20.

-ron 70 000 itinérants, 70 000 semi-sédentaires et 110 000 sédentaires)[187] puis par le sénateur Hérisson en 2011 qui parle d'entre 240 000 et 300 000 Voyageur·euse·s[188]. Aucune étude statistique complète et fiable n'a été faite pour permettre d'avancer de tels chiffres. Ceux-ci apparaissent des extrapolations à partir des chiffres de 1961 répartissant les Voyageur·euse·s par tiers dans chacune des sous-catégories.

Au-delà des chiffres figeant la population des Voyageur·euse·s par tiers dans chaque catégorie, se pose la question de ces sous-catégories elles-mêmes. Loin de prendre en compte la diversité du Voyage, des pratiques des familles et personnes, les autorités ont artificiellement imposé un cadrage méthodologique et théorique, sans vraiment en préciser les contours ni permettre une adaptation aux besoins réels. Les catégories sont figées et présentées comme claires[189] alors que leurs limites sont très floues. Qu'est-ce qu'être « itinérant » ? Voyager tous les mois ? Tous les 3 mois ? Et être « semi-sédentaire » ? Seulement Voyager une partie de l'année, mais combien de temps ? Trois semaines pendant les vacances scolaires ? Plus ? A d'autres moments de l'année ? Qu'en est-il des personnes passant 6 mois dans un endroit et 6 mois dans un autre ? Et celles qui vivent au même endroit quelques années puis reprennent la route pendant plusieurs mois avant de s'arrêter de nouveau pour une année ou plus ? Ainsi figées dans des catégories artificielles, les pratiques du Voyage, les vies des Voyageur·euse·s et leurs besoins ne sont pas pris en compte dans leur globalité et leur diversité. Les impacts et diverses nécessités en termes de logem-

-ment sont occultées. Pourtant, les politiques dites « d'accueil » sont basées sur ces sous-catégories éloignées des besoins réels des personnes.

La difficile appréhension des terrains désignés

De fortes limites de connaissances et d'appréhension apparaissent également concernant les terrains désignés. Aucun inventaire des terrains désignés (« aires permanentes d'accueil », « aires de grand passage », terrains familiaux, terrains privés) n'a été effectué au niveau national par les autorités publiques. Les chiffres nationaux proviennent exclusivement de chercheurs indépendants et d'associations. Les autorités étatiques se basent alors sur des extrapolations ou des chiffres sans aucune mesure avec la réalité. Ainsi, en juillet 2015, le sénateur Michel Le Scouarnec, co-rapporteur d'un rapport d'information sur « Les aires d'accueil des gens du voyage » annonce qu'en plus des 25% de communes et EPCI choisissant la gestion des aires en régie et celles en délégation de services publics, la société SG2A-L'Hacienda gèrerait « environ 4 000 aires », ADOMA « environ 1 500 » et Vago « plus de 1 000 »[190], laissant entendre que le nombre de terrains désignés en France serait largement supérieur à 6 500. Or, dans son rapport de 2012, la Cour des Comptes précisait qu'au 31 décembre 2010, le territoire français comptait 919 « aires permanentes d'accueil » et 103 « aires de grand passage », soit un total de 1 022 terrains désignés[191]. Selon l'inventaire le plus récent réalisé par le chercheur et juriste William Acker en 2021, ainsi que l'étude des Schémas

187. Jean-Pierre DELEVOYE, Rapport n°283 : accueil des Gens du Voyage, session 1996 – 1997.

188. Pierre HERISSON, "Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun", Parlementaire en mission, Rapport au Premier Ministre, Juillet 2011, p. 7.

189. Réseau français des Villes – Santé (RFVS) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), La santé des gens du voyage, 2009, p.49.

190. Examen par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du rapport d'information de MM. Jean-Marie Bockel et Michel Le Scouarnec : « Les aires d'accueil des gens du voyage » jeudi 2 juillet 2015.

191. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Rapport thématique, 11 octobre 2012, p. 50.

Départementaux d'Accueil des Gens du Voyage, il n'existe en France que 1 358 « aires d'accueil » (terrains permanents et de passage confondus)[192]. Cette étude de William Acker est la première à recenser au niveau national la localisation des terrains désignés.

De surcroît, aucune donnée n'est récoltée et traitée au niveau national sur le respect des normes, la décence des sites ou encore le nombre d'expulsions de Voyageur·euse·s. En 2012, la Cour des Comptes déplorait l'absence de données consolidées sur le « stationnement illicite ». Si certaines enquêtes sont parfois menées, par exemple par le ministère de l'Intérieur concernant le nombre de mises en demeure et d'expulsion, peu de collectivités répondent effectivement à ces enquêtes[193]. Cette absence de données et d'études rend impossible une appréhension complète de la réalité du logement des Voyageur·euse·s et des démarches nécessaires à son amélioration.

Une récolte lacunaire des données concernant le logement des Voyageur·euse·s

Au niveau local, malgré les évaluations nécessaires aux révisions des SDAGDV, les données et études sur le logement des Voyageur·euse·s paraissent incomplètes. Certaines données ne sont recueillies que ponctuellement lors de la révision des SDAGDV et souvent de façon non-exhaustive[194]. Malgré des obligations inscrites dans la loi comme le recensement des terrains familiaux locatifs et celui des emplacements mis à disposition par les employeurs, certains SDAGDV ne contiennent pas ces infor-

mations. De plus, là encore, aucun élément lié à la décence du logement et au respect des normes en vigueur n'est obligatoirement récolté. Ce problème est d'autant plus important que le logement des Voyageur·euse·s n'est pas toujours une priorité pour les communes et EPCI. Dans son rapport de 2012, la Cour des Comptes mettait en avant l'inégal suivi de la gestion des terrains désignés selon les collectivités, avec une majorité d'EPCI ne s'investissant pas dans ce champ d'action.

Cela est exacerbé dans le cas de partenariats public-privé pour la gestion des terrains désignés car les communes et EPCI compétents n'ont pas toujours un accès direct aux informations nécessaires. Certaines collectivités laissent alors la main aux entreprises privées sélectionnées, se désintéressant de la gestion des « aires d'accueil » et leur implication est minime[195]. Le manque de suivi et de contrôle de la situation du logement des Voyageur·euse·s est alors flagrant.

Il peut être renforcé par :

- l'absence de volonté politique de certain·e·s élu·e·s ;
- l'absence de connaissance et d'expertise : les élu·e·s en charge de ces questions ont souvent pas ou peu de connaissances sur les Voyageur·euse·s, les normes en vigueur, et vont donc se contenter du rapport transmis par le gestionnaire ;
- un manque de moyens financiers, techniques et humains. Un véritable suivi demande notamment du temps, ce que n'ont pas de nombreuses communes et EPCI, notamment les plus petites.

192. William ACKER, Où sont les gens du voyage ? Inventaire critique des aires d'accueil, Editions du Commun, mars 2021.

193. Dans son rapport de 2012, la Cour des Comptes précise ainsi que seuls 14 départements ont répondu à l'enquête du ministère de l'Intérieur concernant le nombre de mises en demeure à l'encontre de Voyageur·euse·s. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, rapport thématique, 2012, p. 74.

194. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, rapport thématique, 2012, p. 78.

195. Ibid. p. 111.

Le manque de données sur le logement des Voyageur·euse·s, le manque de suivi sur le respect du droit au logement et l'absence de pilotage au niveau national empêche de saisir réellement et de façon complète la situation des popula-

-tions voyageuses. Cela laisse alors toute la place aux préjugés qui se nourrissent de l'absence de connaissances et perpétuent une narration justifiant les discriminations subies par ces personnes.

4.2. PRÉJUGÉS ET POINTS DE VUE BIAISÉS CONTRE LES POPULATIONS VOYAGEUSES

Le logement des Voyageur·euse·s est généralement présenté sous l'angle d'un problème de personnes qui ne respecteraient pas le droit en s'installant de façon illicite et en dégradant les lieux. Les mots sont parfois extrêmement forts et criminalisants. Les médias, tout comme certains élus, parlent régulièrement « d'invasion »[196] de caravanes de « Gens du Voyage » qui « forcent » l'entrée de certains lieux[197], « entrent par effraction » et « dégradent » des sites. Ce traitement par les médias et certain·e·s élu·e·s renforcent les préjugés et stéréotypes déjà largement répandus dans la société française. Celle-ci voit les Voyageur·euse·s comme un groupe à part de la société, qui n'appliquerait pas les règles, profiterait des aides sociales et

adopterait des comportements criminels. Les points de vue repris dans les médias et les analyses sont quasi systématiquement ceux des autorités publiques (communes, EPCI, département, préfecture, etc). Les difficultés des Voyageur·euse·s liés au logement - comme l'accessibilité, la qualité et la décence - ne sont que très rarement abordées, faisant peser la responsabilité de la situation sur les seuls Voyageur·euse·s sans réelle prise en compte de leurs droits et besoins fondamentaux. Par exemple, le SDAGDV de l'Aisne adopté en 2019 notait que : « selon le diagnostic élaboré par le bureau d'études CATHS, le nombre de passages des grands groupes n'excède pas dix par an sur les trois dernières années. Cepen-

"Les difficultés des Voyageur·euse·s liés au logement - comme l'accessibilité, la qualité et la décence - ne sont que très rarement abordées, faisant peser la responsabilité de la situation sur les seuls Voyageur·euse·s"

196. Voir par exemple :

https://actu.fr/bretagne/miniace-morvan_35179/miniace-morvan-le-terrain-de-football-une-nouvelle-fois-envahi-par-les-gens-du-voyage_34485325.html

https://www.valeursactuelles.com/regions/provence-alpes-cote-dazur/alpes-maritimes/no_agglomeration/politique/que-cet-etat-redevienne-un-etat-un-maire-des-alpes-maritimes-denonce-linvasion-des-gens-du-voyage/

<https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/des-caravanes-de-gens-du-voyage-s-invitent-sur-des-parkings-de-restaurants-de-blagnac-le-maire-est-1613061626>

<https://www.ladepeche.fr/2021/04/20/invasion-de-la-banive-9498659.php>

197. Voir par exemple : <https://www.lemessager.fr/21945/article/2021-02-26/douvaine-les-gens-du-voyage-forcent-l-entree-de-l-aire-d-accueil>

<https://france3-regions.francetvinfo.fr/occitanie/pyrenees-orientales/perpignan/cabestany-gens-du-voyage-occupent-force-aire-accueil-desaffectee-1903802.html>

-dant les nombreuses interventions médiatiques sur le stationnement de ces groupes et les demandes des groupes vers la seule aire du département existant à Courmelles, mettent en lumière les difficultés rencontrées par les collectivités qui ont à gérer ce type de stationnement »[198]. Le problème est alors uniquement abordé sous l'angle des difficultés des collectivités face aux comportements des Voyageur·euse·s, et ce alors même que le SDAGDV souligne qu'il n'existe que "une seule aire" dans tout le département pour ces groupes voyageurs et donc aucune solution de logement autorisé en dehors de cette aire. Ce sont alors ces difficultés des collectivités qui sont reprises dans les médias, entretenant les préjugés de Voyageur·euse·s qui ne respecteraient pas les règles communes.

La Cour des Comptes apporte un autre exemple parlant de cette situation dans son rapport de 2012 lorsqu'elle indique que : « Les gens du voyage ont en effet le devoir de résider sur les aires d'accueil existantes et encourent le risque d'une évacuation forcée s'ils choisissent un stationnement illicite »[199], formulation laissant penser aux lecteurs que les Voyageur·euse·s sont les seuls responsables car « choisissant » d'aller contre leur devoir et d'adopter un comportement antisocial et délictuel. L'absence de terrains autorisés décents en nombre suffisant et leur accessibilité n'est alors pas évoquée.

Ces préjugés et points de vue partiels, au-delà de s'auto-entretenir, empêchent de rendre compte de la réalité de la situation du logement des Voyageur·euse·s et donc à prendre la mesure des violations de leur droit fondamental. Sans véritable traitement impartial, les difficultés et discriminations sont invisibilisées, rendant impossible tout changement de fond pour permettre une réelle effectivité de ce droit pour les personnes voyageuses.

198. SDAGDV du département de l'Aisne 2019-2025, p. 25 et 26.

199. Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, rapport thématique, 2012, p. 74.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le logement des Voyageur·euse·s est encadré par un droit dérogatoire au droit commun qui apparaît fortement discriminatoire. Combiné aux pratiques et à la réalité de terrain, il débouche sur de véritables violations du droit fondamental de ces personnes au logement décent. Difficultés à accéder à un logement en adéquation avec leur mode de vie, terrains indécents, ségrégués, dans des environnements dégradés et pollués, difficultés d'accès aux biens et services les plus essentiels qu'il s'agisse de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité ou des services publics de base qui sont bien souvent trop éloignés (écoles, hôpitaux, transports, etc)... la liste des violations est longue. Or, loin de prendre en compte ces éléments, la législation en vigueur criminalise fortement les Voyageur·euse·s qui n'ont d'autres choix que de contrevenir aux règles et d'être dans l'illégalité afin de se loger décemment. Sans possibilité d'accéder à un logement digne, ces personnes sont pourtant pénalement sanctionnées et expulsées de force. Aucune solution légale et respectueuse de leurs droits ne leur étant proposée, elles s'installent un peu plus loin, avant d'être de nouveau sanctionnées et expulsées de force.

Des violations condamnables et condamnées

La France est pourtant liée par des obligations ayant trait à la protection des groupes perçus comme vulnérables

en raison de leur statut minoritaire. La France est notamment tenue de se conformer aux dispositions formulées par le Conseil européen lors du sommet de Copenhague en 1993 qui imposent, entre autres, la mise en place d'institutions garantissant le respect des minorités et leur protection. Dans le même sens, la jurisprudence européenne met en exergue la nécessité pour les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'Homme, dont la France, d'accorder une attention spéciale aux besoins et au mode de vie particulier des Voyageurs du fait de leur vulnérabilité en ce qu'ils constituent une minorité.

Régulièrement, la France est condamnée par les juridictions et organes internationaux de défense des droits humains pour ses violations des droits des Voyageur·euse·s[200] et du droit fondamental des Voyageur·euse·s au logement. Dans sa décision FERV c. France du 24 janvier 2012, le Comité Européens des droits sociaux (CEDS) concluait à la violation par la France de l'article 31 combiné à l'article E de la Charte Sociale Européenne. Il précisait que : « Le Comité rappelle que, lorsque, faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation (en l'espèce le droit de stationner dans une aire prévue à cette fin), les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles (en l'espèce, stationner irrégulièrement), cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre, ni la pour-

200. CEDH, 17 janvier 2014, Winterstein et autres c. France, n°27013/07

-suite de la privation des droits qui leur ont été reconnus (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n°31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 53) »[201].

Ce que souligne dans cette décision le CEDS, c'est la discrimination inhérente à un système dit "d'accueil" où le mode de vie des personnes n'est pas ou peu pris en compte dans la législation, les politiques et les pratiques amenant une violation du droit au logement mais qui criminalise les personnes se retrouvant en difficulté du fait même de cette violation. Les Voyageur·euse·s sont contraints à adopter des comportements considérés comme illicites et collent ce faisant aux préjugés et stéréotypes qui les caractérisent auprès de la société française, renforçant un peu plus la méfiance, le rejet et la mise à l'écart dont ils font l'objet.

Malgré ces condamnations, le droit n'a pas évolué et les violations du droit au logement des Voyageur·euse·s n'ont pas cessé. Au contraire, la législation tend à être de plus en plus répressive à l'égard des populations voyageuses et de moins en moins inclusive et respectueuse de leurs droits. En témoigne la proposition de loi votée au Sénat le 19 janvier 2021 qui prévoit notamment la saisie des véhicules d'habitation en cas de « stationnement illicite », l'augmentation des sanctions pénales ou encore un contrôle renforcé des déplacements et des lieux de vie via un système de réservation obligatoire.

Pour un véritable respect du droit au logement des Voyageur·euse·s

Tout cela renforce le fait que le logement des Voyageur·euse·s soit traité

en France d'une façon telle que le mot « logement » lui-même est rarement prononcé. Comme de nombreux aspects de la vie quotidienne de ces personnes, il est marqué par de fortes discriminations. Celles-ci sont à la fois à l'origine et perpétuées par le droit en vigueur. Ce sont des normes d'exception qui, loin de prendre en compte les besoins et les droits fondamentaux des populations voyageuses, leur impose la narration basée sur les préjugés de la société française. Elles traitent différemment les personnes voyageuses - non pas pour mieux prendre en compte leur mode de vie et leur identité - mais pour mieux mettre à l'écart, surveiller et contrôler. Profondément stigmatisantes, elles aboutissent à une véritable discrimination systémique des Voyageur·euse·s et à leur exclusion.

Ces discriminations doivent cesser. Il est essentiel d'opérer des changements dans les plus brefs délais afin de permettre un respect plein et entier du droit au logement des Voyageur·euse·s. L'ODCI souligne notamment la nécessité de créer les conditions garantissant que les citoyens itinérants puissent continuer, pleinement et sans contraintes, de vivre leur mode de vie en conformité avec les principes d'égalité et de non-discrimination.

Dans ce cadre, l'ODCI préconise différentes mesures pour assurer une meilleure inclusion des Voyageurs et Voyageuses. Ces mesures sont complémentaires et doivent être prises d'urgence pour atténuer les effets combinés des normes et pratiques discriminatoires.

201. CEDS, 24 janvier 2012, Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France, Réclamation Collective n° 64/2011, par. 121 et 122.

L'ODCI réunit ces mesures en 5 grandes recommandations :

- **Recommandation n° 1 : Adopter des mesures visant à faciliter le mode de vie itinérant**

Ce rapport démontre que le mode de vie des Voyageur·euse·s n'est pas réellement inclut dans les politiques actuelles, en opposition directe avec les prescriptions légales. L'évolution pratique de cette question est donc urgente.

Cela inclut :

- **faire un véritable et complet état des lieux du logement Voyageurs et des besoins réels** des populations, en prenant en compte la diversité du Voyage
- **abroger les lois Besson** qui permettent de mettre en œuvre une politique ségrégationniste et privent les personnes de choisir librement leur résidence ;
- **assouplir le droit de l'urbanisme ;**
- **intégrer le mode de vie des Voyageurs et Voyageuses dans les politiques d'urbanisme** car si des textes prévoient l'évaluation préalable des besoins et la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat, cela est rarement le cas dans les faits et les PLU(i) sont créateurs de discriminations.

- **Recommandation n°2 : Garantir un droit au logement aux habitants de résidences mobiles**

Le droit au logement des Voyageur·euse·s n'est actuellement pas respecté. De nombreuses familles se retrouvent sans solution de logement décent du fait des réglementations . Il est donc urgent de :

- **reconnaître la caravane comme logement** dès lors qu'il s'agit d'un mode d'habitat choisi afin de per-

-mettre l'accès effectif des Voyageur·euse·s à des droits comme certaines aides sociales (APL), l'assurance habitation, etc ;

- **assurer le droit à l'accès à l'eau et à l'électricité**, les Voyageur·euse·s subissant de nombreuses coupures de ces fluides et certains n'y ayant même pas accès du fait d'un lieu de vie considéré comme "illicite" ;
- **intégrer les résidences mobiles dans les réglementations ayant trait aux normes de décence minimale**, les familles voyageuses étant victime d'un fort racisme environnemental et les législation et pratiques actuelles ne les protégeant pas face à ces discriminations ;
- **assurer un droit au logement opposable et un droit au relogement dans le respect du mode de vie itinérant**, droits aujourd'hui quasi inaccessibles aux Voyageur·euse·s, les expulsions se faisant sans aucune solution de relogement ;
- **introduire un dispositif de protection contre les expulsions**, l'ODCI appelant dans ce cadre à une abrogation des dispositions des articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 ;

- **Recommandation n°3 : en finir avec la criminalisation des Voyageurs et Voyageuses**

Les Voyageur·euse·s sont non seulement stigmatisés mais également criminalisés. Cela créé un cercle vicieux dans lequel les stéréotypes et préjugés amènent un discours associant les populations voyageuses à des comportements associatifs et illicites, discours amenant des législations et pratiques criminalisant les Voyageur·euse·s et leur

mode de vie ce qui en retour renforce un peu plus les stéréotypes et préjugés. Cela conduit au développement de discours haineux et au rejet et à l'exclusion des personnes. C'est pourquoi l'ODCI recommande de :

- **abroger le délit de stationnement illicite en réunion** qui fait porter une responsabilité pénale aux Voyageur·euse·s alors même que l'Etat ne se conforme pas à ses obligations en termes d'accueil et de non-discrimination ;
- **mettre fin au système de contrôle et de surveillance**, basé sur les terrains et lieux de vie désignés et strictement autorisés, lieux d'exception en marge de la société régis par un système de surveillance, d'interdictions et de sanctions ;
- **cesser les contrôles au faciès**, l'ODCI constatant que les Voyageur·euse·s sont soumis à des contrôles d'identité plus nombreux que la moyenne de la population française sur la base de leur appartenance supposée à une "ethnie", ce qui contrevient au principe de non-discrimination, à la liberté de circulation, au droit à la vie privée et à la protection contre l'arbitraire ;
- **être plus vigilant et condamner fermement les discours de haine anti-Voyageurs**, les propos racistes contre ces populations étant par trop répandus au sein de la société française dans son ensemble.

• **Recommandation n° 4 : Assurer un meilleur accès au droit commun (droits économiques, sociaux et culturels)**

Comme démontré dans ce rapport, l'exercice de nombreux droits fondamentaux découle de celui du droit au logement et vice versa. En paral-

-lèle de mesures directes pour le logement des Voyageur·euse·s, une action complémentaire sur d'autres éléments essentiels sera nécessaire afin de promouvoir à long terme l'inclusion des familles voyageuses et le respect de leur droit au logement. Des mesures doivent donc être prises en ce sens et l'ODCI demande de :

- **rendre effectif le droit à la domiciliation** afin d'assurer que les enfants puissent être scolarisés, que les personnes puissent recevoir leur courrier et faire les démarches administratives dont ils ont besoin, etc ;
- garantir également le **droit à la scolarisation**, le **droit à la santé**, et **promouvoir les droits culturels**.

• **Recommandation n°5 : Rendre effectif le droit à la participation des personnes**

Les populations voyageuses sont largement exclues des processus de décision les concernant. De nombreuses personnes ont également des difficultés à participer à la vie démocratique locale ou nationale du fait des discriminations subies, des obstacles à l'inscription sur les listes électorales (expulsions en série, difficulté à obtenir une domiciliation, peur de se rendre visible auprès des autorités lorsque le lieu de vie n'est pas sur un terrain autorisé, etc). Cela commence par leur donner un véritable poids au sein des instances consultatives existantes.

L'Etat français doit agir pour lutter contre les discriminations que subissent les Voyageur·euse·s et enfin permettre le respect plein et entier de leur droit au logement décent. La mise en œuvre de toute mesure affectant les citoyens itinérants doit se conformer au principe de la non-discrimination en veillant entre autres à assurer le droit à la sécurité, à la dignité, à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au droit au respect à une vie privée et familiale.

Briser la législation d'exception qui encadre l'habitat des citoyens itinérants, serait ainsi l'occasion pour le législateur de repenser en profondeur les normes encadrant l'habitat léger et mobile. Cela permettrait une véritable inclusion des populations voyageuses et pourrait présenter de nombreux avantages pour la société française dans son ensemble.

ABRÉVIATIONS

ALT : Aide Temporaire au Logement

APL : Aide Personnalisée au Logement

CDESC : Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels

CEDS : Comité Européen des Droits Sociaux

CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales

CNCDH : Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

FRA : Agence européenne des droits fondamentaux

GDV : Gens du Voyage

MOUS : Maîtrise d'Ouvrage Public

ODCI : Observatoire pour les Droits des Citoyens Itinérants

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

PIDESC : Pacte International pour les Droits Economiques, Sociaux et Culturels

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal

SDAGDV : Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage

Rapport "L'exclusion sans fin : la réalité du droit au logement des "Gens du Voyage"
en France"

Publié en septembre 2021

Observatoire pour les Droits des Citoyens Itinérants
21 ter rue Voltaire
75011 PARIS

<http://odci.fr/>

