

**L'habitat  
et le  
stationnement  
des Gens  
du Voyage**

Une enquête du MRAP  
sur l'application de  
la loi Besson

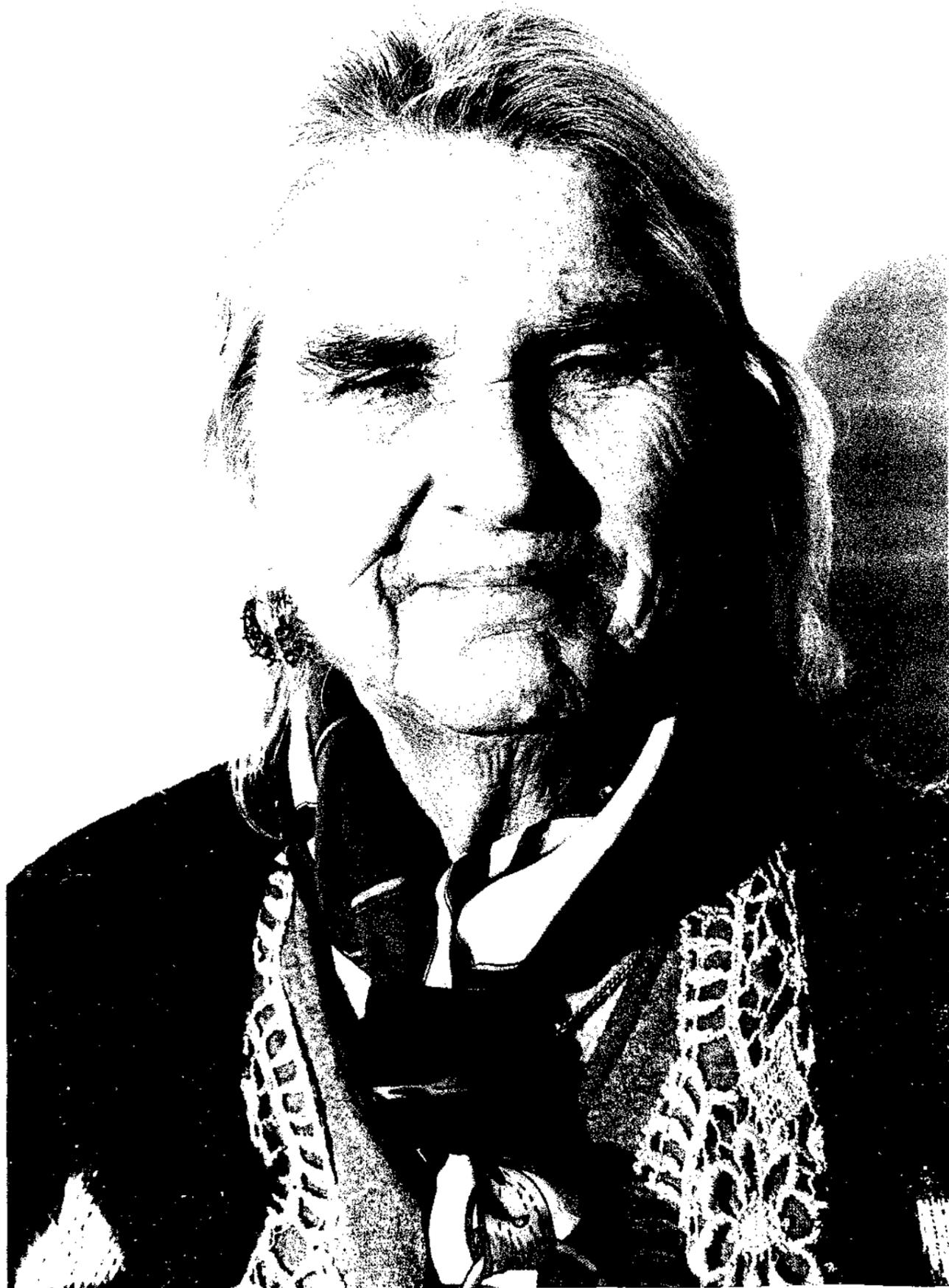


# L'habitat et le stationnement des Gens du Voyage

Une enquête du MRAP sur l'application de la loi Besson

## Sommaire

Avant-propos .....	3
La lettre aux maires .....	4
Le questionnaire .....	4
Analyse des résultats de l'enquête .....	5
L'habitat, problème n°1 pour les Gens du Voyage .....	11
Les textes juridiques .....	15
Présentation de l'étude de l'URAVIF .....	16
Bibliographie .....	16



## A V A N T - P R O P O S

**U**NE IDÉE, C'EST COMME UNE FLAMME ! Elle peut s'éteindre aussi promptement qu'elle s'est allumée.

L'idée d'interpeller les maires de toutes les villes de plus de 5 000 habitants (concernés par l'application de la loi Besson qui prévoit dans les villes de plus de 5 000 habitants l'aménagement d'une aire d'accueil pour les Gens du Voyage) est née peut-être d'un débat nourri au sein d'une commission ou d'une énième délégation du MRAP reçue chez un préfet ou encore dans la lutte militante au côté des Gens du Voyage pour éviter une expulsion et leur permettre de vivre dans la dignité.

Qu'elle soit née dans le feu d'une discussion, d'une délégation ou d'une action de solidarité, peu importe. Elle est née et aurait pu disparaître... C'était sans compter sur la pugnacité de Bertrand Bary.

Président de longue date de la commission « Tsiganes et Gens du Voyage », inlassable défenseur « des filles et fils du vent », il s'empara de l'idée qu'il trouva bonne sans plus jamais la lâcher.

L'analyse des raisons essentielles pour lesquelles la Loi Besson (et les nombreuses circulaires qui ont précisé les règles d'aménagement des aires d'accueil des Gens du Voyage) n'était pas appliquée devait être le prolongement de la réflexion du MRAP nourrie déjà par le collo-

que qu'il a organisé sur le logement des personnes défavorisées.

Chercher à comprendre sans jamais jeter l'anathème, recueillir des statistiques à partir d'un questionnaire qui a rencontré un succès considérable. Telles sont les règles posées pour conduire cette enquête et qui permettront à n'en pas douter non seulement de nourrir l'analyse, donc l'orientation politique de notre Mouvement, mais aussi de répondre aux menaces sourdes qui pèsent sur les Gens du Voyage.

Que les choses soient claires ! C'est la Commission Tsiganes et Gens du Voyage qui a conçu la lettre adressée à chacun des maires. Que tous les membres de cette commission en soient remerciés. Citons pourtant plus spécialement Christiane Guenneteau qui a rédigé le questionnaire, Fayçal Lamri, secrétaire général de l'URAVIF, professionnel, homme de terrain, qui a enrichi le débat de son expérience, Roger Arnault, sociologue, c'est lui qui allait analyser le plus scientifiquement possible les très nombreuses réponses des maires au questionnaire qui leur avait été adressé.

Et de nouveau Bertrand Bary, « le chef d'orchestre » de cette campagne qui nous apporte la preuve, une fois de plus, qu'une idée ne vaut que si elle est menée à son terme.

**Pierre Mairat**  
Membre de la Présidence du MRAP

# Lettre

## aux maires des communes de plus de 5 000 habitants au sujet des aires d'accueil des Gens du Voyage (Loi du 31 mai 1990 - article 28)

« Monsieur le Maire,

Dans le prolongement de son colloque sur le logement des personnes défavorisées, le MRAP procède à une enquête nationale sur l'habitat et le stationnement des Gens du Voyage.

Pour les Gens du Voyage, le stationnement devient, en effet, de plus en plus difficile.

Plusieurs circulaires vous ont cependant invité à améliorer leurs conditions de vie, bien avant la loi Besson.

— Par une circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 78-202 du 16 mai 1978, vous étiez invité à faire en sorte que l'accueil des Gens du Voyage soit le meilleur possible, pour leur permettre de vivre dans la dignité, de bénéficier d'un stationnement suffisamment long afin qu'ils aient la possibilité d'exercer une profession et d'assurer la scolarisation de leurs enfants.

— La circulaire n° 86-370 du 16 décembre 1986, vous rappelait l'obligation des règles applicables en matière de stationnement et vous invitait à la création d'aires de stationnement aménagées dans le cadre de plans intercommunaux ou départementaux,

— En outre, l'article 28 de la loi Besson n° 90-949 du 31 mai 1990 a fait obligation à toutes les communes de plus de 5 000 habitants d'aménager une aire d'accueil.

— La circulaire du 16 octobre 1991 et celle du 31 mars 1992 vous ont précisé les règles d'aménagement des aires d'accueil pour l'élaboration d'un schéma départemental.

Deux ans après le vote de cette loi, et des circulaires qui s'y rapportent, le nombre d'aires de stationnement aménagées et de terrains de passage sont si peu nombreux que le stationnement reste nécessairement inorganisé, ce qui entraîne des nuisances pouvant être source de conflits locaux.

Si vous ne réalisez pas d'aires de stationnement, l'équilibre souhaité par le législateur est rompu et vous ne pouvez pas reprocher le stationnement « hors réglementation ».

Nous ne méconnaissons pas cependant, Monsieur le Maire, les difficultés rencontrées par les municipalités, en particulier pour faire accepter les Gens du Voyage par une opinion publique mal informée et imprégnée de vieux préjugés.

Mais cette tâche d'information objective et de sensibilisation n'est-elle pas de la responsabilité de nos élus ? Nous vous serions obligés de bien vouloir répondre à cette enquête qui permettra une photographie nationale et une analyse dont les conclusions seront rendues publiques.

Dans l'attente du retour du questionnaire joint à cet effet, veuillez croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de notre respectueuse considération. »

Pierre Mairat

Président de la Commission Juridique du MRAP

Paris, le 27 avril 1994

## Le questionnaire

Nom de la commune : \_\_\_\_\_ Nombre d'habitants : \_\_\_\_\_

Nous vous serions reconnaissants de nous indiquer si vous êtes équipés d'une aire d'accueil :

Oui  Non

— Si oui : Combien de places ? \_\_\_\_\_ Quelles difficultés avez-vous rencontrées ? \_\_\_\_\_

— Si non : Avez-vous un projet en cours ? \_\_\_\_\_

— A défaut : Nous vous serions obligés de nous faire savoir quels sont les obstacles juridiques ou de fait qui se sont opposés à la réalisation de ce lieu d'accueil ? \_\_\_\_\_

# Analyse des résultats de l'enquête

Fin avril 1994, la commission juridique du MRAP, dans le prolongement du colloque sur le logement, procédait à une enquête nationale sur l'habitat et le stationnement des Gens du Voyage. Dans une lettre introductive adressée à toutes les municipalités concernées (obligation faite à toutes les communes de plus de 5 000 habitants d'aménager une aire d'accueil), le MRAP rappelait les circulaires du 16 octobre 1991 et du 16 mars 1992 qui précisent les règles d'aménagement. Constatant l'extrême lenteur de l'application de la loi Besson, le MRAP insistait sur les responsabilités des maires en la matière et les invitait à répondre à un questionnaire très succinct portant sur l'existence ou non d'une aire d'accueil sur leur commune, le nombre de places offertes, l'état d'avancement des projets en cours et les obstacles — juridiques ou de fait — rencontrés.

**1800 questionnaires ont été expédiés. 642 réponses ont été retournées au MRAP. Soit un taux de 36%.**

Ce pourcentage remarquable pour une enquête de ce type marque l'intérêt suscité par l'initiative. Mais ce succès réel est ambigu. Si nombre de maires ont loyalement coopéré à l'enquête, certains ont saisi l'occasion pour afficher des attitudes ouvertement racistes et outrageantes envers les Gens du Voyage.

Très schématiquement, on peut distinguer 3 types de réponses :

- Des réponses où les préoccupations du MRAP sont prises en compte. Il est fait état d'initiatives positives, de suggestions, de critiques pertinentes et motivées.

- Des réponses minimales oui/non sans aucun commentaire, ce qui ne renseigne guère sur la situation réelle en matière de stationnement des Gens du Voyage et des intentions des municipalités.

- Des réponses très négatives où fantasmes et réalité s'entrecroisent.

## Les résultats

Ils concernent la France métropolitaine. Il est apparu que l'enquête était sans objet pour les départements et territoires d'outre-mer.

**Les 1 744 villes de plus de 5 000 habitants ont été contactées. 637 d'entre elles, soit 36,5 % ont retourné le questionnaire.**

Les réponses émanent de 91 départements. Seuls 4 départements n'ont pas répondu : la Corse du Sud, la Creuse, l'Indre, le Territoire de Belfort. Ce sont des départements où les villes concernées par l'enquête sont très peu nombreuses. Parmi les départements ayant répondu, 4 d'entre eux ne mentionnent l'existence d'aucune aire d'accueil : Paris, Alpes-de-Haute-Provence, Ardennes, Haute Corse.

Ainsi **87 départements possèdent** au moins une aire d'accueil sur leur territoire.

Les taux de réponse à l'enquête diffèrent très sensiblement selon les régions.

**Régions ayant le plus répondu :**

Poitou-Charentes : 67,6 %  
Auvergne : 56,8 %  
Pays-de-Loire : 58,4 %  
Bretagne : 51,8 %

**Régions ayant le moins répondu :**

Limousin : 16,6 %  
Corse : 5 %  
Nord : 25,5 %  
Bourgogne : 28 %  
Ile-de-France : 29,9 %

**312 communes possèdent une ou plusieurs aires, soit 49 %.** 325 communes ne sont pas équipées d'aire d'accueil au moment de l'enquête (51%).

Si l'on rapporte par région, en fonction des réponses reçues le pourcentage d'aires d'accueil, les résultats sont très contrastés :

Bretagne : 77 %  
Ile-de-France : 26 %  
Midi-Pyrénées : 74 %  
Nord : 32 %  
Auvergne : 71 %  
Lorraine : 35 %

## Emplacements disponibles

**Le nombre d'aires d'accueil recensées s'élève à 332 ; certai-**

nes communes déclarent avoir plusieurs terrains sur leur territoire.

#### Classement des terrains d'accueil selon leur taille :

- Moins de 10 places : 49
- De 10 à 19 places : 108
- De 20 à 39 places : 86
- 40 places et plus : 50
- Non déclarés : 31

On peut estimer le nombre total des emplacements à 7 900. Ce chiffre peut surprendre : il est supérieur aux estimations de 1990 qui indiquaient l'existence de seulement 300 aires de stationnement d'une capacité de 5 000 places.

On peut supposer aussi que la très grande majorité des communes équipées d'une aire d'accueil ont répondu à l'enquête, mais que dans un nombre non négligeable de cas, des aires sauvages, des espaces tolérés ont été comptabilisés à tort.

L'état général des terrains est parfois inquiétant. Certains maires avouent que suite à des dégradations, il ne subsiste que des installations très sommaires. Parfois même, les terrains sont fermés ou en voie de fermeture.

### Les difficultés rencontrées par les municipalités possédant une aire d'accueil

— 194 questionnaires retournés font explicitement état de difficultés (62,2%).

— 101 communes n'ont pas fait mention de difficultés (32,4 %).

— 17 communes soulignent n'avoir pas rencontré de difficultés particulières (5,4%).

Certains maires mettent l'accent sur le rôle positif des associations de voyageurs et de la concertation avec les riverains, mais ils sont très minoritaires.

Dans 62% des cas, des problèmes d'ordre divers apparaissent. Il a été nécessaire de regrouper toutes les doléances enregistrées autour de 8 thèmes qui sont classés par ordre de fréquence :

- ❶ La difficulté de cohabitation avec le voisinage : 26 % (insultes, menaces, vols, braconnage, non respect de la nature).
- ❷ La dégradation des aires d'accueil : 25 %.
- ❸ Le non-respect du règlement intérieur : 21 % (refus de paiement des taxes, des délais de séjour...).
- ❹ L'inadaptation du terrain : 19 % (terrain éloigné du centre-ville, installations sommaires, terrain trop petit entraînant le stationnement sauvage).
- ❺ La destruction des installations : 18 %.
- ❻ Les problèmes d'insalubrité : 17 % (saleté, ordures, pollution...).
- ❼ La cohabitation entre Gens du Voyage : 16,5 % (tension entre ethnies, tension entre sédentaires et voyageurs).
- ❽ Le coût financier pour les communes : 7 % (travaux d'aménagement onéreux, coût élevé des réparations).

Enfin, 9 % environ de réponses très particulières n'ont pu être classées selon les thèmes retenus.

Très rares sont les maires qui tentent d'analyser leurs responsabilités devant cet état de fait, et essaient d'apporter des propositions constructives sur la forme et sur le fond. Bien souvent au contraire, ils expriment ouvertement des propos discutables, se réfugiant derrière leur opinion publique.

Voici quelques extraits représentatifs de cette attitude qui, malheureusement, est assez fréquente :

« Je ne pense pas que la population soit raciste, mais elle ne peut accepter que certaines personnes aient tous les droits (...) et aucun devoir ». Région Pays-de-Loire.

« Depuis quelques années, nous sommes confrontés à l'invasion répétitive de hordes non respectueuses des règlements ni du savoir-vivre qui créent dans la population le réveil de ce que vous appelez "les vieux préjugés" ». Région Ile-de-France.

D'autres réponses laissent perplexes quant à la compréhension des particularités des Gens du Voyage :

« Je comprends vos préoccupations pour cette catégorie de personnes, mais il semble que vouloir les installer à l'intérieur de structures particulières est déjà faire preuve de "racisme". Il serait judicieux pour favoriser leur intégration qu'elles fréquentent comme tout le monde les terrains de camping existants ». Région Auvergne.

« Nous ne rencontrons pas de problèmes particuliers avec les Gens du Voyage. Par contre,

nous avons d'énormes difficultés avec des familles qui se disent "Gens du Voyage" alors qu'elles sont sédentaires depuis plusieurs années, en caravane ou autre, sans respecter la sécurité, l'environnement et les règles nouvelles de l'urbanisme ». Ile-de-France.

« Les problèmes sont causés par la mauvaise foi et les critiques des Associations de défense des Gens du Voyage ». Lorraine.

Parfois, à partir d'un constat objectif, c'est la spécificité de la culture des Gens du Voyage qui est critiquée :

« 22 familles sont sédentarisées sur le site. Elles refusent de s'installer à l'intérieur des logements proposés par la collectivité et préfèrent vivre en caravane ».

A la suite de dégradations successives, un maire rappelle « les obligations des Gens du Voyage à l'égard des collectivités locales ; s'il y a insuffisance d'aires de stationnement, peut-être est-ce lié au comportement de certaines de ces personnes ».

Cet argument est avancé maintes fois par les maires pour justifier leur refus d'implanter une aire de stationnement.

Des solutions existent pourtant quand la volonté politique est associée à la prise en considération du mouvement associatif : « Pour mener à bien l'accueil et l'ensemble des actions en direction de la population des Gens du Voyage, le district a mis en place un centre social composé d'un éducateur, d'un agent d'accueil-animateur, d'un secrétariat et d'un agent d'entretien. Une as-

sociation loi 1901 gère ce centre. Elle est composée des membres d'associations ayant travaillé sur le projet, parmi lesquels figure le MRAP local ». Poitou-Charentes.

« La gestion de ces deux aires d'accueil municipales et l'accompagnement social des familles ont été confiés à l'Association Régionale d'Etude et d'Actions auprès des Tsiganes (AREAT) qui, outre l'accueil des résidents, procèdent sur le terrain à des activités socio-éducatives ». Provence-Côte d'Azur.

« Pour pallier aux difficultés rencontrées, la ville a été à l'origine d'une association qui a été chargée d'assurer le suivi des Gens du Voyage, scolarisation, formation des adultes, suivi des familles ». Ile-de-France.

Le MRAP est conforté aussi par ce témoignage d'un maire des Pays-de-Loire :

« Je tiens à vous féliciter pour cette initiative qui a le mérite de rappeler à chacun des maires concernés ses devoirs en ce domaine ».

### Les projets en cours de réalisation

Le second volet du questionnaire portait sur l'existence de projets en cours d'aménagement d'aire d'accueil, et les obstacles juridiques ou de fait. Il était destiné aux communes ne possédant pas de terrain de stationnement. Néanmoins, un nombre important (29 %) de municipalités

équipées ont fait état, elles aussi, de projets. Il s'agit, pour la plupart, de projets d'aménagement, d'agrandissement ou de déplacement des terrains actuels. Parfois, il s'agit de création de nouvelles aires au niveau intercommunal, ou dans le cadre du schéma départemental.

Les réponses ont été regroupées autour de 3 thèmes :

- 1 / Le cadre institutionnel du nouveau projet
- 2 / Les obstacles à la réalisation
- 3 / Les raisons de mise en place du nouveau projet.

#### Le cadre institutionnel : 32 réponses

- cadre intercommunal : 12
- schéma départemental : 8
- district : 6
- autres : 6

On remarquera que le cadre communal n'apparaît plus pertinent pour la réalisation d'une nouvelle aire d'accueil.

#### Les obstacles à la réalisation : 14 réponses

- ⇒ problèmes de financement : 6
- ⇒ opposition des riverains : 3
- ⇒ mauvaise volonté des autres communes : 2
- ⇒ autres : 3

Les raisons qui motivent l'existence de nouveaux projets sont les suivantes : 31 réponses

- ⇒ réhabilitation, réinsertion : 9
- ⇒ agrandissement : 6
- ⇒ mise aux normes : 3
- ⇒ sédentarisation : 4
- ⇒ déplacements : 6
- ⇒ autres : 3

Il y a là un effort d'amélioration de l'existant qui doit être souligné.

## L'absence d'aire d'accueil

### 325 Municipalités n'ont pas d'aire d'accueil au moment de l'enquête :

⇒ 225 d'entre elles déclarent avoir un projet, soit 69 %.

⇒ 100 déclarent n'avoir pas de projet ou n'ont pas répondu soit 31 %

Sur les 225 communes ayant un projet, 35 d'entre elles, soit 16 %, ne donnent aucune précision.

190 apportent quelques éléments de réponse souvent fragmentaires.

Cela est dû en partie au caractère trop général de la question posée : « Avez-vous un projet en cours, et à défaut, faire savoir les obstacles juridiques ou de fait qui se sont opposés à la réalisation de ce lieu d'accueil ».

Les réponses enregistrées à partir de cette question ont été de nouveau ventilées selon trois thèmes :

Le cadre institutionnel

L'état d'avancée d'un projet

Les obstacles à sa réalisation.

#### 1 / Le cadre institutionnel : 86 réponses

⇒ cadre intercommunal : 33

⇒ district : 14

⇒ SIVOM (Syndicat intercommunal à vocation multiple) : 8

⇒ plan départemental : 8

⇒ contrat-ville : 4

⇒ cadre communal : 4

⇒ divers : 12

#### 2 / L'état d'avancée d'un projet : 86 réponses

⇒ Attente de révision du POS, inscription au POS : 32

⇒ Projet «à l'étude» : 24

⇒ Réflexion, en discussion, négociations : 20

⇒ En cours de réalisation : 15

⇒ Divers : 4

#### 3 / Les obstacles à sa réalisation : 58 réponses

⇒ Recherche d'un lieu d'implantation : 18

⇒ Opposition de riverains, d'associations : 15

⇒ Problèmes de financements : 11

⇒ Recours devant les tribunaux : 5

⇒ Divers : 6

Dans l'ensemble, les réponses sont très floues. La plupart des projets sont à l'étude parfois depuis très longtemps ou font l'objet de discussions dans des cadres très divers (au niveau communal, intercommunal, syndicat d'agglomération, ou schéma départemental). La référence à la mise en conformité avec la loi Besson est très rare. Les écueils à une éventuelle réalisation sont très nombreux : pénurie des terrains disponibles, modification du POS, localisation des emplacements, coût des investissements, absence de solidarité entre communes, absence de politique nationale et départementale, opposition des riverains...

#### Il y a en fait très peu de projets en cours de réalisation effective : 15 sur 225 réponses

soit 6,7 %. Ramené aux 325 communes n'ayant pas d'aires d'accueil au moment de l'enquête (mai 94), le taux descend à 4,6 %.

On peut craindre qu'en réalité le taux de mise en chantier d'aires d'accueil relatif aux obligations

de la loi Besson soit nettement inférieur si l'on considère qu'une très forte majorité des communes n'ayant pas répondu à l'enquête esquivent de ce fait leur absence de mise en conformité avec la loi Besson. Il est utile de rappeler que parmi les rares projets en cours, plusieurs sont suspendus suite à des recours d'associations de riverains auprès des tribunaux administratifs.

Pour terminer d'illustrer ces résultats, voici à nouveau quelques extraits de réponses des maires. Cela va de l'hostilité la plus manifeste au souci réel d'oeuvrer à l'amélioration des conditions d'accueil des Gens du Voyage : « Depuis quelques années, en décembre, notre commune est "visitée" pendant 30 jours et plus par des Gens du Voyage dits "Évangélistes" qui, pour ce faire, ne respectent rien : bris de clôtures, de barrières, vol d'eau..., mais c'est surtout 150 à 200 caravanes qui s'installent. Ils refusent un emplacement réservé à cet effet sur des communes (à 3 km) au motif qu'il y a des "Yougos" et qu'ils ne se mélangent pas. Une aire de stationnement mise en place pour répondre à la loi ne servira à rien si les maires n'ont pas une autorité renforcée pour faire respecter les arrêtés en vigueur ». Provence-Côte d'Azur.

Le MRAP est aussi interpellé au nom des grands principes : « J'attends donc de votre Mouvement, qui s'intéresse légitimement à ce problème, qu'il sache faire preuve de discernement dans les situations conflictuelles pour que les maires qui, comme

moi, ne manquent jamais de témoigner leur attachement et leur respect des Droits de l'Homme et du citoyen, cessent de se faire traiter de racistes dès lors qu'ils invitent les citoyens à respecter les règles élémentaires du civisme ». Auvergne.

La tentation à peine voilée d'exclusion et de relégation est présente aussi, de façon brutale ou plus innocente :

« De grandes aires de stationnement aux abords des métropoles sont seules susceptibles de satisfaire les Gens du Voyage grossiers par la prolifération de populations diverses vivant en caravane à la périphérie des grandes villes, sans grande mobilité d'ailleurs ». Aquitaine.

« Le seuil de la population aurait dû être de 10 000 habitants et non de 5 000. Plus la ville est grande, plus cela passe inaperçu... ». Nord.

La loi Besson prévoit également le regroupement de communes en vue de la réalisation d'aires de stationnement. Cette solution est très majoritairement retenue par les municipalités, mais elle a des effets pervers. Elle semble être utilisée pour se défaire de ses responsabilités ; on recule ainsi l'application d'une loi mal acceptée, et qui rencontre de véritables difficultés d'application.

« Le projet intercommunal est pour l'heure enlisé du fait que, pratiquement, aucune commune ne souhaite avoir une aire d'accueil sur son territoire, tout en étant d'accord sur le principe d'en créer une ». Région Lorraine.

« La loi pose une obligation sans calendrier. Si X... avait le courage politique de réaliser un terrain, le fait que les autres communes n'en réalisent pas ferait que la capacité du terrain serait forcément plus qu'insuffisante, d'où envahissement, dégradation, tourbillon de mécontentement de la population et problèmes encore plus importants à régler ». Région Centre.

Les arguments financiers, le comportement « nuisible » des Gens du Voyage, l'opposition des populations sont avancés pour refuser l'application de la loi Besson :

« Comme de nombreuses communes, nous avons prévu, dans notre P.O.S. une aire d'accueil. Nous n'avons pas l'intention, dans l'état actuel des choses, de financer cet équipement... Pour les maires, l'arrivée des nomades est un cauchemar sans cesse renouvelé. Faire des investissements pour une aire d'accueil devient impossible pour un conseil municipal soumis à ces pressions ». Ile-de-France.

«... vous comprendrez donc notre réticence à réaliser des lieux de stationnement tels que la loi peut les exiger, si en contre-partie, aucun respect du bien public ne se manifeste. Je pense que dans la mesure où les Gens du Voyage feront l'effort nécessaire pour respecter ces règles, la position des élus changera, mais il faudra les persuader ». Pays de Loire.

« En 1991, un projet de mini-terrain d'accueil était adopté par

une commission municipale, malheureusement, avant que la municipalité ait engagé une démarche de concertation de la population vis-à-vis de ce projet, une campagne de dénigrement par presse interposée était lancée. Après une réunion publique fort mouvementée et la constitution d'associations de "défense du quartier", la municipalité a préféré différer le projet ». Région Loire.

Une réaction pourtant peut militer en faveur de l'intercommunalité :

« Il n'y a pas d'obstacle juridique, mais n'étant pas situé sur une route traditionnelle, notre ville reçoit peu de Gens du Voyage. Lorsque c'est le cas, il y a divers emplacements avec point d'eau et toilettes susceptibles d'accueillir pendant quelques jours véhicules et caravanes. Nous ne sommes donc pas confrontés à des problèmes de cohabitation ». Basse-Normandie.

Mais il faut le reconnaître, des difficultés objectives sérieuses demeurent souvent, bien illustrées par la réponse suivante, au niveau du financement :

« Il y a obligation...mais les communes n'ont pas toujours les moyens financiers et techniques pour assumer cette responsabilité. Les possibilités de financement des crédits tant d'investissement que de fonctionnement sont à ce jour insuffisants et la prise en charge par les budgets locaux dans la situation actuelle est difficile ». Ile-de-France.

Encore faudrait-il s'assurer que l'ensemble des maires soient par-

# L'habitat : problème n° 1 pour les Gens du Voyage

faitement au courant de toutes les possibilités de financement. D'autres maires également font état de la charge financière trop élevée pour les communes, des retards dans le versement de subventions de l'Etat. Les lourdeurs administratives sont également évoquées, de même que les retards dans la mise en place des schémas départementaux.

Quelques maires ont bien senti la nécessité d'impliquer les Gens du Voyage et prennent des initiatives ou souhaitent en prendre :  
« Il y a association des usagers au bon usage des équipements. Une assistante sociale du C.C.A.S. organise des rencontres collectives pour les responsabiliser ». Aquitaine.

« Il serait très souhaitable que les associations représentatives des Gens du Voyage soient des partenaires pour les communes et que les intéressés proposent des moyens pour que les équipements réalisés avec les fonds publics soient respectés ». Pays de Loire.

Une note d'espoir pour clore ce survol des réactions contrastées des maires, et sûrement une méthode à méditer :  
« Un projet est en cours. Il n'y a aucun obstacle. C'est le fruit d'une longue concertation avec la population des quartiers qui accueillent les Gens du Voyage ». Poitou-Charentes.

## Conclusion

Cette enquête, limitée à un état des lieux des aires d'accueil et de la mise en application de la loi Besson, révèle la fracture profonde et persistante entre les Gens du Voyage, les élus et la population. Le « droit d'aller et venir » qui est une liberté implicite ne semble pas encore admise. Quatre ans après la loi du 31 mai 1990 dite « loi Besson », la situation n'a guère évolué : même regard sur « l'étrangeté », mêmes oppositions fondées ou non, vis-à-vis des aires d'accueil existantes, mêmes lenteurs dans la réalisation d'éventuels projets. En un mot, le problème reste entier.

Roger Arnault

Monsieur le Préfet Delamon, dans un rapport présenté au Premier ministre le 13 juillet 1990, soulignait ceci :  
« **Du logement, qu'il soit fixe ou mobile, dépendent aussi bien les possibilités d'exercice des professions, que la santé, la scolarisation des enfants et la vie familiale** ».

## Le stationnement et le séjour

Ainsi, toute l'existence des Gens du Voyage — et l'on entend là aussi bien ceux qui continuent à voyager de façon permanente, que ceux qui sont « sédentarisés » ou « semi-sédentarisés » (pour cette catégorie de voyageurs, nous utiliserons le terme *sédentarisés* et non de *sédentaires*) — est suspendue à cette possibilité, soit de stationnement, soit de séjour.

Pour la majorité de nos concitoyens, le problème n° 1 générateur de précarité est celui du chômage. Pour les Tsiganes et Gens du Voyage, M. Delamon constatait que vu leurs facultés d'adaptation — métiers diversifiés, récupération, « petits boulots » — la difficulté génératrice de précarité était essentiellement en matière d'habitat.

Ce n'est pas le lieu d'entrer dans les détails sur le monde du Voyage, complexe par ses différentes ethnies et par la diversité des

modes de vie. Selon les estimations les plus habituelles, sur environ 250 000 personnes de ce monde du Voyage en France, deux cinquièmes seraient sédentarisés, le reste partagé entre *grands voyageurs* et *semi-sédentarisés*. Mais tous gardent en commun des traditions très ancrées issues du Voyage et en particulier l'esprit de large regroupement familial.

En ce qui concerne l'habitat -les solutions ne peuvent donc être que diversifiées. Elles doivent en gros répondre à deux types de situations.

### 1 / La possibilité de stationner sur domaine public

Cela concerne essentiellement ceux qui voyagent la majeure partie de l'année, mais aussi ceux qui reprennent la route deux ou trois mois. N'oublions pas que pour eux, ce ne sont pas de simples vacances : on continue le marché et la « chine », on va rejoindre des membres de la famille dispersés aux quatre coins de la France.

Avec la caravane, on a un toit, mais à quoi sert-il si on ne peut pas poser les roues ? ( En effet, dans certains terrains de camping, on refuse les Gens du voyage non pas en tant que tels, ce qui est interdit par la circulaire du 13 juillet 1986, mais en utilisant certains artifices tels que le refus des caravanes à deux essieux !).

### 2 / La possibilité de séjour prolongé ou permanent

Dans le respect de la tradition de vie : regroupement en famille, la ou les caravanes à côté de la maison, ou d'un modeste local fixe. Il s'agit alors en général de l'acquisition de terrains privés — mais on se heurte aux POS qui ne tiennent pas compte de ce type de population, ou à des applications tatillonnes et restrictives du code de l'Urbanisme (article 443).

Mais on peut envisager aussi un habitat sous forme de lotissements de terrains familiaux sur domaine public, par application souple et conforme à l'esprit de la loi Besson. Il en existe des exemples.

## Les principes et la pratique avant la loi Besson

L'article 28 et dernier intégré à la loi du 31 mai 1990 n'est pas un appendice survenu tout à fait au hasard, ni vraiment novateur. L'Etude régionale de l'URAVIF (Union régionale Ile-de-France) de 1990-92 fait un historique plus détaillé des mesures antérieures à 1990 et la genèse de l'article 28 introduit dans la loi non sans quelques péripéties.

D'une part on a pu discuter sur l'opportunité d'inclure les Gens du Voyage dans les « populations défavorisées » : l'inclusion dans cette catégorie ne serait-elle pas

d'une certaine façon un moyen de les exclure ou du moins de les maintenir dans « l'assistanat » ? D'autre part, du fait qu'un rapport au Premier ministre était en cours — le Rapport Delamon qui ne sera publié qu'en juillet — ne valait-il pas mieux en attendre les conclusions ?

## Un article utile

Nous pensons que cet article 28 n'était pas superflu étant donné l'importance et l'urgence du problème reconnues précisément dans ce rapport et le fait que dans le domaine même de l'habitat, s'ils ne le sont pas forcément sur tous les plans, les Gens du Voyage vivent vraiment une situation de défavorisés ; enfin et surtout, parce qu'il était capital d'inclure la question de leur habitat dans le problème global du droit au logement pour tous.

Pourtant, il ne marque pas vraiment une innovation. En effet, le statut général des Gens du Voyage relève de la loi du 9 janvier 1969, qui entend mettre fin au statut discriminatoire et infériorisant de la loi 1912 (le fameux carnet anthropométrique). En 1980, le Rapport Bideberry est adressé au Premier ministre ; il s'intitule « *Sur la situation des Gens du Voyage et les mesures prévues pour l'améliorer* ».

Spécialement sur le stationnement et le séjour, un bon nombre de circulaires ont été édictées entre 1964 et 1986 : cf. circulaire du Ministère de l'Habitat du 16.12.86.

Il ressort de l'ensemble de ces textes :

## Le devoir d'accueil

« *Je vous demande de veiller à ce que l'accueil des populations nomades soit le meilleur possible. Seuls des séjours suffisamment longs permettent aux adultes d'exercer une activité professionnelle et aux enfants de fréquenter utilement l'école* » (Circulaire du ministère de l'Intérieur du 15 mai 1978).

## Interdiction d'interdire

La durée minimale « *ne pouvant être inférieure à 48 heures, il convient de rappeler que cette limitation, prononcée seulement en cas d'absolue nécessité, constitue elle-même une exception à la règle qui, sur le principe, proscribit tout refus systématique d'autorisation de stationnement* ». On peut donc dire qu'il existait une « interdiction d'interdire ».

La circulaire de décembre 1986 préconise la souplesse et la possibilité d'allonger les délais et cite comme motifs : les démarches administratives, les cas de maladie, la scolarisation, les réparations de véhicule.

Elle s'appuie sur la jurisprudence : le célèbre arrêt du Conseil d'Etat dit « Ville de Lille » du 2.12.83.

Quant aux schémas départementaux, la circulaire interministérielle du 10.07.80 préconise déjà un « plan d'aménagement départemental » et en 1989 il est prévu que les terrains de stationnement feront l'objet de projets d'intérêt général.

Quant au stationnement sur domaine privé, il est réglé par l'article R.443.4 du Code de l'Urbanisme : « *Tout stationnement pendant plus de trois mois continu si la caravane constitue un habitat permanent de l'utilisateur, est soumis à autorisation du maire* ». Un petit alinéa rarement pris en compte exempté d'autorisation « *dans les bâtiments et remises et sur les terrains où est implantée la construction constituant la résidence de l'utilisateur* » (art. 443-13).

Enfin, ne pas oublier les zones où le stationnement de caravanes peut être interdit tant sur le domaine public que privé (sites touristiques, forestiers, agricoles,...) On ne peut nier que des efforts aient été tentés par les pouvoirs publics pour améliorer, « normaliser » la condition des Gens du Voyage.

## Des préjugés tenaces

Mais il reste que tout cela est quelque peu entaché à la base par cette opinion que les Tsiganes et Voyageurs sont « une population à problèmes ».

Des indices ? Il a fallu attendre 1992 (et plusieurs réclamations) pour que disparaisse du Journal Officiel cet intitulé amalgame « Nomades et Vagabonds » sous lequel étaient classées toutes les mesures ou interventions concernant les Gens du Voyage.

Si la pratique a toujours été moins libérale que la loi, voire même contraignante vis-à-vis des Gens du Voyage, et parfois de façon carrément illégale, n'est-ce pas

un effet de cette mentalité, de ces préjugés largement répandus dans l'administration et chez les élus comme dans le grand public ?

Il faudrait énumérer :

— toutes les pancartes « Interdit aux nomades »

— la relégation sur des terrains inconfortables, insalubres, jouxtant les dépôts d'ordures

— les limitations de durée, par des municipalités s'estimant généreuses en transformant le strict minimum de 48 heures en un maximum

— l'extension abusive de « sites protégés » tant sur le domaine public que sur le domaine privé...

— et, pour les terrains privés, la pratique de préemption, les refus d'adduction d'eau ou de courant électrique...

Là où mesures diverses et circulaires, depuis 25 ans, n'avaient pas réussi à induire une pratique de véritable acceptation du monde du Voyage dans sa différence avec les sédentaires, on pourrait bien penser qu'un article de loi ne serait pas un coup de baguette magique et on ne s'étonnera pas trop que cinq ans après, les résultats soient assez maigres.

Il est vrai que, compte tenu de l'opinion publique et des préjugés anciens et tenaces du monde sédentaire, il faut un certain courage à un maire et à sa municipalité pour entreprendre quelque chose en faveur des Gens du Voyage. Ce n'est pas « électoral » ! Mais l'éducation au sens civique et à la tolérance n'entre-t-elle pas dans les attributions de nos élus ?

## De lourdes menaces

Il est important encore de signaler que depuis la loi du 31 mai 1990, son article 28 est menacé : de nombreuses offensives ont été menées, sous couvert de « l'aménager », mais dans un sens défavorable aux Gens du Voyage.

Fin 1993 / début 1994, trois propositions de loi (n° 517-889-521) marquaient des retours en arrière, non seulement par rapport à la loi Besson, mais même par rapport à la réglementation et à la jurisprudence antérieures. Elles déchaînèrent les protestations unanimes des associations compétentes et n'eurent fort heureusement pas de suite.

Mais deux récidives se produisirent fin 1994 et début 1995. Des députés proposent des amendements, toujours dans le même sens : renforcement des pouvoirs des maires, sanctions plus lourdes contre les Voyageurs en défaut, allant jusqu'à la suppression des prestations familiales. Des sénateurs ont également déposé une proposition de loi (n° 259). Il faut penser que ce petit article 28 dérange pas mal d'habitudes et d'intérêts pour avoir fait l'objet de tant de sollicitude !

Curieusement, jamais de proposition de sanction contre les maires qui, depuis cinq ans, n'ont pas fait le moindre effort pour se « mettre en règle » avec la loi ! D'autres inquiétudes viennent de la jurisprudence. Ainsi, un arrêt du Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand du 22.11.94 estimait que les dispositions de l'article 28 « ne peuvent être regardées comme des règles d'ur-

banisme dont le respect s'impose au contenu des POS ». Si cet avis (contraire à la circulaire du 31 mars 1992) prévalait, ce serait pratiquement le naufrage de la loi.

Tout ceci conduit à ce que la vigilance pour la défense et pour l'application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 continue à s'imposer.

## En guise de conclusion

**Toute la loi Besson... mais pas rien que l'article 28 de la loi. Aller au-delà pour répondre à l'esprit même de l'ensemble de la loi et aux nécessités et besoins divers du Monde du Voyage.**

**PREMIÈRE EXIGENCE : une application intelligente, souple, diversifiée de l'article 28.** Il ne s'agit pas, sur le domaine public, d'une solution uniforme ni quantitativement ni qualitativement. Voir à ce propos : colloque de l'UNISAT du 9-10.11.94 « *L'habitat adapté pour un art de vivre* » et l'article de Bernard Provot dans *Hommes et Migrations* pages 78 à 80 « *De la précarité à l'espace organisé* ».

**Quantitativement :** tenir compte des besoins constatés est un des objets d'un schéma départemental. Ceci figure dans les circulaires d'application. Celle du 16.10.91 dit : « *dans des conditions compatibles avec les besoins locaux habituellement constatés* ». Celle du 16.03.92 : « *Le schéma départemental est une étude constatant les besoins locaux d'accueil* ».

# Les principaux textes juridiques

C'était déjà présent dans des circulaires antérieures que nous avons citées, et tout spécialement dans l'arrêt « Ville de Lille » du Conseil d'Etat de 1983.

**Qualitativement :** Nous avons constaté la diversité des besoins, en raison de la durée de séjour, depuis les grands voyageurs jusqu'aux quasi-sédentaires, en raison des activités professionnelles, celle posant le plus de problèmes étant le ferrailage.

Ainsi, le 16 septembre, a été inauguré le terrain de Clayes (Yvelines) comportant 12 places, avec place de ferrailage individuelle, pour Voyageurs séjournant la majeure partie de l'année.

C'est une des manières de répondre aux objectifs de la loi à condition que d'autres terrains répondant par exemple à de courts séjours soient aménagés dans le secteur.

Citons aussi la région nantaise avec ses grands terrains et une constellation de mini-terrains. Se reporter au colloque organisé par le syndicat mixte de l'agglomération nantaise avec appui de l'Association des Maires de France.

**DEUXIÈME EXIGENCE :** satisfaire la demande d'habitat privé.

Si l'habitat privé n'entre pas dans le cadre de l'article 28, l'on peut et l'on doit se référer à l'ensemble de la loi du 31.05.90 sur le droit au logement pour tous. Il est du reste mentionné dans la circulaire d'application du 31 mars 1992.

Il faut donc favoriser cet habitat sur terrain privé, dont la requête est constatée — non dans un esprit de sédentarisation au sens où on l'a trop souvent entendu de faire des Gens du Voyage des sédentaires comme nous !

Une population qui a droit à des traditions familiales et à un mode de vie qui reste lié au voyage avec la caravane. Il n'est que d'observer les familles, au sein desquelles on trouve des « sédentarisés » et des « nomades » qui gardent des liens étroits.

**L'habitat sédentarisé adapté exige :**

— un assouplissement des POS, des règlements d'urbanisme, avec des zones mixtes, permettant la construction légère et le stationnement des caravanes, sans être soumis à toutes les servitudes et exigences financières, des zones classées « constructibles » ;

— l'écoute et la participation des Gens du Voyage eux-mêmes.

Mais l'assouplissement essentiel est sans doute celui de notre mentalité sédentaire. De la part des pouvoirs locaux, il faut une écoute des Gens du Voyage, et, mieux, une participation active de leur part. Cela ne se réalisera qu'au prix d'un effort permanent pour abattre les préjugés et méfiances mutuels.

On en revient toujours finalement (ou initialement) à ce problème de l'acceptation de l'autre et de la reconnaissance d'authentiques cultures hors des schémas majoritaires.

Informez l'opinion publique avec sérieux et objectivité, impulser une volonté de compréhension et de cohabitation, c'est la tâche d'un Mouvement comme le MRAP. Mais cette oeuvre demande que s'instaurent de réels partenariats entre les pouvoirs publics, ceux qui sont attachés aux Droits de l'Homme et, bien entendu, les Gens du Voyage eux-mêmes et leurs associations.

**Bertrand Bary  
et la commission  
Tsiganes et Gens du Voyage**

## Article 28 loi du 31 mai 1990

« Un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifique des Gens du Voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques.

Toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des Gens du Voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet.

Dès la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser pourront, par arrêté, interdire le stationnement des Gens du Voyage sur le reste du territoire communal ».

## Extrait de la circulaire du 16 mars 1992

### 1-1. Analyse des besoins

Elle comprend l'étude des flux habituellement constatés, des itinéraires et des calendriers de déplacements traditionnels ainsi qu'une photographie de la présence des Gens du Voyage à différentes périodes de l'année, en fonction des éléments spécifiques de leur mode de vie et leurs activités économiques.

Il convient en particulier de repérer les besoins stables et les causes éventuelles d'évolution.

Cette analyse sera complétée d'une évaluation des capacités à mettre en place dans les principales composantes des actions d'accueil :

- stationnement de longue ou courte durée sur terrains privés ou terrains publics, intégration dans la ville et l'environnement naturel et proximité des équipements publics,
- scolarisation des enfants,
- exercice d'activités économiques.

## Extrait de la circulaire du 16 octobre 1991

1.2. Le cas des communes de plus de 5 000 habitants.

Pour les communes de plus de 5 000 habitants, la loi précitée du 31 mai 1990 (article 28 alinéa 2) apporte une double innovation :

- une obligation légale vient confirmer et préciser la jurisprudence administrative,
- l'accueil des Gens du Voyage doit être assuré par la réservation de terrains spécialement aménagés. Toute commune doit prévoir les conditions d'accueil en ce qui concerne le passage (halte de courte durée) et le séjour.

Une commune qui désignerait des terrains de passage ou de séjour, sans rapport avec la fréquentation habituellement constatée ou dépourvus d'équipement spécial ne satisferait pas à son obligation légale. Les caractéristiques de ces terrains ont été décrites aux points 1122 et 312 de la circulaire précitée du 16 décembre 1986.

Le choix du terrain par rapport à son environnement immédiat devra s'effectuer dans le respect de la dignité des Gens du Voyage notamment en ce qui concerne les nécessités de l'hygiène, les conditions de scolarisation des enfants et d'exercice des activités économiques.

Conformément aux instructions données dans la circulaire du 16 décembre 1986 précitée, il est préférable de prévoir plusieurs aires de petite taille que de grands équipements, dans les cas où les besoins locaux sont importants.

Vous devrez veiller, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des plans d'occupation des sols des communes concernées, à ce que toutes dispositions soient prises afin de permettre le stationnement des Gens du Voyage sur des terrains publics ou privés, dans des conditions compatibles avec les besoins locaux habituellement constatés et conformes à la réglementation en vigueur (emplacements réservés, simple localisation, rédaction du règlement du POS...).

**Étude régionale  
URAVIF (1990 - 1992)  
( Extrait )**

Les habitudes antérieures à la loi du 31 mai 1990 pourraient amener les responsables à raisonner en termes collectifs pour la qualité du passage ou du séjour. Ce serait raisonner en termes restrictifs par rapport à la loi, puisque les conditions d'accueil pour le passage et le séjour ne fixent pas de limites aux outils et procédés à mettre en oeuvre pour atteindre un des objectifs fixés, à savoir « l'insertion des populations défavorisées ».

Il serait indécent d'oublier et l'analyse de géographie humaine (de ce rapport) le montre, l'installation des Gens du Voyage sur des aires familiales, de personnes semi-sédentarisées ou sédentarisées.

Le schéma départemental doit prévoir les conditions de régularisation de ces aires familiales existantes, et les conditions d'existence des aires familiales futures, notamment à travers les Plans d'Occupation du Sol, en prévoyant la réservation d'espaces (comme il est dit dans le texte de loi), en prévoyant, pourquoi pas, la possibilité de préemption au profit de cette population spécifique. Pour la première fois, la loi reconnaît aux Gens du Voyage le droit au logement différent, en légitimant un mode d'habiter spécifique intégré à l'environnement social et économique. C'est la logique d'intégration induite par une lecture positive des dispositions légales.

---

## BIBLIOGRAPHIE

*(très succincte concernant le seul sujet de l'habitat)*

- ⇒ **Dossier du MRAP** « *Tsiganes, Gens du Voyage* » 1987, mise à jour en 1991 (pour mémoire, épuisé).
- ⇒ **Étude régionale de l'URAVIF 1990-92. Analyse juridique** (décembre 1991) par Christian Saïd et Dominique Mirmand.
- ⇒ **Études Tsiganes**, n° avril 1990, *Stratégies de cohabitation* ; n° d'avril 1992, *Modes d'habitat*.
- ⇒ **District agglomération nantaise avec le concours de l'Association des Maires des Grandes Villes de France**, « *L'accueil des Gens du Voyage. Un enjeu de solidarité* » (Actes du colloque d'avril 1994).
- ⇒ **Colloque de l'UNISAT** des 9 et 10 novembre 1994, « *L'habitat adapté : des solutions pour un art de vivre* ».
- ⇒ **Hommes et Migrations**. N° double spécial 617/1995, spécialement l'article de Bernard Provot : « *Stationnement et habitat, de la précarité à l'espace organisé* ».



Les photos ont été réalisées par Filippo Romano à Plaisir et à Clayes (dans le département des Yvelines) au mois de novembre 1995.

# Faites connaissance avec le MRAP

## Hier

Le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples a été fondé en 1949. Mais son origine remonte à l'occupation allemande : c'est durant la deuxième guerre mondiale que s'est constitué un réseau clandestin appelé MNCR (Mouvement National Contre le Racisme). Cette organisation avait pour objectifs de sensibiliser les Français à la solidarité, à l'antiracisme, à l'antifascisme et de protéger les Juifs, les Tsiganes et les apatrides victimes des persécutions.

## Aujourd'hui

- Le MRAP :
- Poursuit les auteurs de délits racistes
  - Combat les discriminations et soutient ceux qui en sont victimes
  - Favorise l'action commune de tous les mouvements, partis, syndicats, associations qui se prononcent et agissent contre le racisme et la xénophobie

- Le MRAP est :
- Une association d'éducation populaire
  - Une organisation non gouvernementale dotée d'un statut consultatif auprès de l'ONU
  - Membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme



Mouvement  
contre le Racisme  
et pour l'Amitié  
entre les Peuples

89 rue Oberkampf 75543 Paris Cedex 11  
tel (1) 43 14 83 53 fax (1) 43 14 83 50