



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

n° LC 145

Avril 2005

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Angleterre.....	13
Belgique	17
Espagne	21
Irlande	23
Italie	27
Suisse	29
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS	33

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

En France, la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson, imposait aux départements d'établir des schémas départementaux prévoyant « *les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage* » et obligeait les communes de plus de 5 000 habitants à réserver aux gens du voyage des terrains aménagés. En l'absence de contraintes imposées aux collectivités réticentes, dix ans après la mise en vigueur de cette disposition, à peine un quart des communes concernées s'étaient acquittées de leurs obligations envers les gens du voyage.

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite seconde loi Besson et actuellement intégrée au code de l'urbanisme, a donc abrogé les dispositions de la première loi Besson relatives aux gens du voyage et renforcé les obligations des communes à l'égard de cette communauté.

Cette loi prévoit que, « *au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques* », un schéma départemental détermine les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil, ainsi que les communes où celles-ci doivent être réalisées. En pratique, ces aires d'accueil peuvent être occupées de différentes façons : il peut s'agir de terrains destinés à des séjours longs – voire permanents –, au simple passage, ou à une utilisation temporaire liée à des rassemblements occasionnels.

Tous les départements devaient se doter, dans les dix-huit mois qui suivaient la publication de la loi, d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Les communes figurant au schéma départemental avaient deux ans, à compter de la publication de celui-ci, pour aménager les aires prévues, soit en les créant elles-mêmes, soit en transférant leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale, soit en contribuant financièrement à une telle

opération dans le cadre de conventions intercommunales. Dans les faits, ces échéances ont été reportées pour tenir compte des retards pris dans la réalisation des schémas départementaux. En effet, la seconde loi Besson avait pour objectif la création d'environ 30 000 places de stationnement en cinq ans. Or, cet objectif est loin d'être réalisé à ce jour.

L'obligation de mettre à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil incombe à toutes les communes qui figurent au schéma départemental, c'est-à-dire à toutes les communes de plus de 5 000 habitants, mais aussi à d'autres, plus petites.

L'analyse des besoins peut en effet révéler la nécessité d'aménager des aires d'accueil dans un secteur d'habitat très dispersé. De plus, une commune de moins de 5 000 habitants peut être partie à une convention intercommunale qui a prévu la réalisation d'une aire d'accueil sur son territoire. Par ailleurs, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État, précisée par une circulaire du 16 décembre 1986 relative au stationnement des caravanes des gens du voyage, les maires des communes de moins de 5 000 habitants doivent prendre des dispositions pour accueillir les gens du voyage pour une durée comprise entre quarante-huit heures et quinze jours.

Même en l'absence de schéma départemental approuvé, les communes de plus de 5 000 habitants ont, en application de l'article 28 de la première loi Besson, exceptionnellement prorogé dans ce cas, l'obligation de réserver aux gens du voyage des terrains aménagés. Cependant, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a prévu la possibilité pour les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine « *sensible* » de demander à être déchargées de leur obligation à l'égard de gens du voyage.

Pour inciter les communes à remplir leurs obligations, **l'État subventionne les travaux nécessaires à la réalisation ou à la réhabilitation des aires d'accueil inscrites au schéma départemental.** Lorsque ces travaux sont conformes aux normes techniques définies par décret et sont effectués dans les délais prévus par la loi, l'État prend en charge les investissements nécessaires à concurrence de 70 %, dans la limite d'un plafond fixé par le décret. La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires. Une autre incitation financière est prévue sous la forme d'une majoration de la dotation globale de fonctionnement. Inversement, en cas de carence, la loi a prévu un mécanisme de **sanction**, puisqu'elle donne au préfet le pouvoir de se substituer aux communes pour faire réaliser, aux frais de ces dernières, les aires d'accueil prévues par le schéma départemental.

L'article 8 de la seconde loi Besson a également modifié le code de l'urbanisme, en obligeant les communes à tenir compte des besoins en habitat des gens du voyage lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. En l'absence de tels documents, les installations nécessaires à la réalisation d'aires d'accueil

destinées aux gens du voyage sont autorisées en dehors des parties déjà urbanisées.

En contrepartie de cette obligation d'accueil, la loi du 5 juillet 2000 permet aux communes ayant créé les aires d'accueil prévues par le schéma départemental d'interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste de leur territoire.

Les difficultés que les communes rencontrent dans l'application de ces mesures justifient l'étude des dispositions équivalentes dans les pays qui nous entourent, **l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et la Suisse**. Les règles en vigueur en **Irlande**, pays qui compte une assez forte proportion de gens du voyage, ont également été analysées.

Cet examen montre que :

– l'Irlande oblige les collectivités territoriales à organiser le stationnement des gens du voyage...

– ...tandis que, dans les autres pays, le volontariat des autorités locales est plus ou moins encouragé.

1) L'Irlande oblige les collectivités territoriales à organiser le stationnement des gens du voyage

La loi de 1998 sur l'hébergement des gens du voyage oblige les conseils élus des autorités locales responsables du logement à adopter un programme quinquennal et à tenir compte des besoins particuliers des gens du voyage lors de l'établissement des documents d'urbanisme. En cas de carence, le programme quinquennal d'hébergement des gens du voyage est adopté par l'administrateur de la collectivité.

Cette loi précise que toutes les dépenses que son application entraîne doivent être prises en charge par le **budget de l'État**.

2) Les autres pays s'en remettent au volontariat des autorités locales, qui est encouragé selon des modalités très diverses

a) Bien que la loi anglaise qui a servi de modèle à la première loi Besson ait été abrogée, les autorités locales sont encouragées à accueillir les gens du voyage

Entre 1970 et 1994, les districts ont eu l'obligation, conformément à la loi de 1968 relative au stationnement des caravanes, de mettre des aires

d'accueil à la disposition des gens du voyage. L'application de la loi de 1968 a été peu satisfaisante, d'une part, parce que l'obligation d'accueil des gens du voyage n'était assortie d'aucun délai d'application et, d'autre part, parce que le gouvernement n'a pas utilisé la faculté que lui donnait la loi d'obliger les collectivités réticentes à remplir leurs obligations.

La majeure partie de la loi de 1968 relative au stationnement des caravanes a donc été abrogée en 1994, supprimant l'obligation qu'avaient les districts depuis 1970 de fournir des aires d'accueil aux gens du voyage.

Depuis lors, les autorités locales sont incitées, conformément à la circulaire de 1994 du ministère de l'environnement intitulée « Aires de stationnement des gens du voyage et aménagement de l'espace », **à prendre en compte les besoins des gens du voyage quand elles élaborent leurs documents d'urbanisme.** Elles peuvent bénéficier de **subventions**, un fonds spécifique ayant été créé en 2001, d'abord pour faciliter la réhabilitation des aires existantes, puis pour financer la création de nouveaux terrains destinés aux gens du voyage. Compte tenu du nombre insuffisant d'emplacements aménagés, **le stationnement sur des emplacements non autorisés est toléré**, et cette politique de tolérance est expliquée dans un **guide de bonne pratique** publié conjointement par les ministères de l'environnement et de l'intérieur.

b) En Belgique et, dans une moindre mesure, en Italie les communes qui créent des aires d'accueil des gens du voyage reçoivent des subventions

En **Belgique**, la politique d'accueil des gens du voyage relève de la compétence des **communautés**. **Depuis 1983, la communauté flamande accorde des subventions aux communes** pour l'aménagement, la rénovation ou l'extension des terrains destinés aux gens du voyage, la part des dépenses susceptibles d'être prises en charge par la communauté ayant été portée de 60 à 90 % en 1994. En Wallonie, les communes qui se portent volontaires pour aménager des terrains destinés à l'accueil des gens du voyage peuvent recevoir des subventions à hauteur de 60 % de la part de la région, puisque la communauté française a transféré sa compétence à cette dernière.

En **Italie**, plus de la moitié des **régions** ont, depuis le milieu des années 80, adopté des lois générales sur la protection des minorités tsiganes et roms. Ces lois, qui traitent notamment de l'hébergement des gens du voyage, prévoient des subventions au bénéfice des communes qui aménagent des aires d'accueil des gens du voyage ou qui construisent des résidences destinées aux nomades qui souhaitent se sédentariser. Comme les lois régionales ne déterminent pas la proportion dans laquelle les travaux peuvent être subventionnés, le montant des aides dépend des crédits régionaux adoptés chaque année en faveur des gens du voyage.

c) En Suisse, seuls quelques cantons ont prévu le stationnement des gens du voyage, mais l'hostilité de la population empêche la création d'aires d'accueil

En Suisse, l'urbanisme constitue une compétence cantonale, et la plupart des cantons ont délégué cette compétence aux communes. Seuls, trois cantons ont intégré les besoins des gens du voyage dans leur loi d'urbanisme, tout en confiant aux communes le soin d'aménager des aires d'accueil.

Toutefois, la plupart des tentatives de modification des documents d'urbanisme en vue de créer ces aires se sont heurtées à l'hostilité de la population, de sorte que les terrains occupés par les gens du voyage ne correspondent généralement pas aux documents d'urbanisme et sont seulement tolérés.

L'organisation de l'accueil des gens du voyage pourrait évoluer à la suite de l'arrêt du **Tribunal fédéral** rendu le 28 mars 2003 et qui qualifie les gens du voyage de « partie de la population », dont les besoins de stationnement doivent être pris en compte dans les documents d'urbanisme.

d) En Allemagne et en Espagne, la plupart des gens du voyage sont sédentaires

Dans ces deux pays, les aires d'accueil sont rares et les gens du voyage sont donc conduits à stationner sur des sites non aménagés.

* *

*

Les deux pays les plus accueillants à l'égard des gens du voyage sont l'Irlande et l'Angleterre. La première a adopté en 1998 une loi comparable à la loi française. La seconde a certes abrogé la loi qui obligeait les collectivités territoriales à organiser le stationnement des gens du voyage, mais les ministères compétents encouragent les autorités locales à adopter une politique compréhensive envers cette communauté. **Aucun des pays frontaliers de la France n'oblige donc les collectivités territoriales à organiser le stationnement des gens du voyage.**

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

ALLEMAGNE

Les statistiques fondées sur les caractéristiques ethniques sont interdites, quelle qu'en soit la nature. On estime toutefois qu'il y a quelque 70 000 Roms et Sintis de nationalité allemande, ce qui représente un peu moins de 0,1 % de la population.

1) Le cadre juridique

Conformément au **principe constitutionnel d'autonomie communale**, toutes les questions relatives à l'urbanisme – et notamment l'accueil des gens du voyage – relèvent de la **compétence des communes**. Aucune commune ne peut être contrainte de réserver une fraction de son territoire au stationnement des gens du voyage.

Les communes qui ont aménagé une aire d'accueil des gens du voyage ont généralement adopté des règlements de police administrative relatifs au stationnement des caravanes. Ces textes précisent notamment les conditions d'attribution d'une place, la durée maximale du stationnement, les périodes de l'année durant lesquelles ce dernier est autorisé, le tarif applicable et le montant des amendes en cas de contravention au règlement.

2) La pratique

Il n'existe aucune donnée précise sur le nombre d'aires de stationnement. Une quarantaine de grandes villes disposeraient de quelques emplacements et une trentaine de petites communes auraient aménagé des aires d'accueil des gens du voyage. Dans ces conditions, le stationnement des gens du voyage est le plus souvent toléré sur des sites non aménagés.

La grande majorité des gens du voyage est sédentaire et vit dans des zones composées d'habitations provisoires, situées à la périphérie des grandes villes et où les infrastructures sont souvent réduites au minimum. Plus rarement, les gens du voyage vivent dans des immeubles modernes, dont les logements ne correspondent pas aux normes habituelles. **Cette sédentarisation s'explique en**

partie par le fait que les gens du voyage doivent avoir un domicile fixe pour bénéficier de la protection sociale.

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

ANGLETERRE

Le nombre des gens du voyage serait compris entre 90 000 et 120 000, ce qui représente 0,15 % à 0,20 % de la population du Royaume-Uni. Les chiffres ne sont pas connus pour l'Angleterre, mais on estime que la majorité des gens du voyage vit dans cette partie du royaume.

1) Le cadre juridique

La loi de 1960 relative au stationnement des caravanes et à l'aménagement de l'espace a permis aux districts (1) ruraux d'interdire le stationnement des gens du voyage sur les terrains communaux, qui constituaient traditionnellement des aires d'accueil pour les nomades. Cette loi a également donné aux districts le pouvoir discrétionnaire de créer des sites pour le stationnement, permanent ou transitoire, des gens du voyage, mais elle n'a pas créé la moindre obligation.

Face au manque d'initiatives locales, **la loi de 1968 relative au stationnement des caravanes a été adoptée pour contraindre les districts à mettre des aires d'accueil à la disposition des gens du voyage.** Elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1970. L'obligation d'accueil des gens du voyage n'était toutefois assortie d'aucun délai d'application. De plus, le gouvernement n'a pas utilisé la faculté que lui donnait la loi d'obliger les collectivités réticentes à remplir leurs obligations. L'application de la loi de 1968 a donc été peu satisfaisante.

La loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public a abrogé la majeure partie de la loi de 1968 relative au stationnement des caravanes, supprimant ainsi l'obligation qu'avaient les districts depuis 1970 de fournir des aires d'accueil aux gens du voyage.

Depuis 1994, le gouvernement attend des autorités locales qu'elles entretiennent les sites existants et qu'elles s'interrogent sur l'opportunité d'en créer de nouveaux. **La circulaire du ministère de l'environnement** publiée en 1994 et intitulée « Aires de stationnement des gens du voyage et aménagement de l'espace » suggère aux autorités locales de discuter avec les gens du voyage lors

(1) Les districts sont les collectivités de niveau inférieur. Il y en a environ 240 pour l'Angleterre.

de la préparation des plans d'urbanisme, de prendre en compte toutes les données locales qu'elles ont sur les gens du voyage, d'identifier précisément les aires d'accueil des gens du voyage dans les documents d'urbanisme et de mentionner clairement les dispositions qui s'y rapportent. Pour le choix de l'emplacement de ces aires, la circulaire recommande de considérer l'existence d'une tradition de stationnement et les nuisances susceptibles d'être occasionnées par la présence des gens du voyage. Elle précise qu'il est souhaitable que les aires de stationnement destinées aux gens du voyage ne soient situées ni dans des zones protégées ou classées, ni à proximité de zones résidentielles, sans toutefois être reléguées loin des commerces, hôpitaux et écoles. La circulaire de 1994 est en cours de révision.

Afin de faciliter la rénovation des aires d'accueil des gens du voyage, en 2001, le gouvernement a créé un fonds, auquel il a affecté 17 millions de livres (soit environ 24,5 millions d'euros) pour les années 2001 et 2002, ce qui permettait de verser aux collectivités une subvention couvrant 75 % du coût des travaux dans la limite d'un plafond donné. Pour 2003 et 2004, 8 millions de livres (soit environ 11,5 millions d'euros) ont été alloués à ce fonds, qui pouvait également subventionner les travaux de création d'aires de transit ou de stationnement d'urgence. Pour 2005 et 2006, ce fonds, à nouveau doté de 8 millions de livres, peut, pour la première fois, financer la création de terrains destinés à des installations permanentes. Les aires d'accueil qui bénéficient d'une subvention doivent pouvoir être utilisées par les gens du voyage pendant au moins dix ans.

Par ailleurs, l'aménagement des terrains familiaux est régi par le droit de l'urbanisme. La loi de 1960 relative au stationnement des caravanes et à l'aménagement de l'espace interdit à l'occupant d'un terrain, quel qu'il soit et quel que soit le titre d'occupation détenu, de l'utiliser pour y résider en permanence, à moins que l'intéressé n'ait obtenu un permis de l'autorité locale. L'octroi de ce permis est subordonné à la délivrance préalable d'une autorisation d'aménagement. Le permis et l'autorisation d'aménagement ont la même durée de validité. La circulaire de 1994 précitée contient des dispositions sur ces demandes d'aménagement : elle encourage les autorités locales à conseiller et à aider les gens du voyage, si possible avant même l'achat du terrain, et leur recommande de satisfaire les besoins des gens du voyage tout en protégeant les sites. Elle recommande d'assortir éventuellement l'autorisation de conditions précises, mais raisonnables et réalisables.

2) La pratique

En janvier 2004, il y avait en Angleterre 320 aires publiques destinées à l'accueil des gens du voyage et offrant un peu plus de 5 000 emplacements, dont 94 % destinés au stationnement permanent et 6 % au passage.

Il y avait également des aires de stationnement permanent privées : un peu plus de 650 occupées par le propriétaire et sa famille, offrant 1 800 emplacements, et 90 données en location et offrant quelque 1 750 emplacements.

L'objectif poursuivi par la circulaire de 1994 n'a pas été atteint à ce jour : les gens du voyage ont beaucoup de difficultés à obtenir une autorisation d'aménagement pour créer une aire de séjour privée, alors même que les listes d'attente pour obtenir une place dans un site public sont de plus en plus longues. On estime qu'un peu plus de 3 500 caravanes (ce qui représente environ 20 % de la communauté des gens du voyage) ne peuvent pas stationner sur un emplacement légal.

Compte tenu du nombre insuffisant d'emplacements aménagés, le stationnement sur des emplacements non autorisés est toléré. Cette politique de tolérance est expliquée dans un **guide de bonne pratique** publié conjointement par les ministères de l'environnement et de l'intérieur, et intitulé « Gérer le stationnement sur des emplacements non autorisés ». Publié pour la première fois en 1998, ce document a été révisé en février 2004. Il préconise une **concertation entre les autorités locales, les forces de police et les autres parties prenantes** en vue d'établir une **démarche** commune, qui doit être définie en tenant compte des intérêts respectifs de la population sédentaire et des gens du voyage, des autres politiques à l'égard des gens du voyage, des dispositions légales relatives à la défense des droits de l'homme et aux discriminations, et des sanctions à mettre en œuvre. Il est prévu que les rôles et les responsabilités de chacun soient précisés dans un protocole.

Ces dernières années, l'accueil des gens du voyage a fait l'objet de **nombreux rapports**, qui ont formulé des suggestions pour augmenter le nombre de places de stationnement permanent et éviter ainsi le stationnement illégal, source de conflits avec la population sédentaire. Le rapport de la Chambre des communes publié le 26 octobre 2004 recommande le rétablissement, pour les autorités locales, de l'obligation de créer des aires de stationnement, mais sur la base d'une évaluation des besoins par la région (2). En effet, les auteurs du rapport sont sceptiques sur les effets tant de la nouvelle loi sur le logement de 2004, qui introduit une évaluation de tous les besoins en logement au niveau de la région, que de la nouvelle politique régionale d'aménagement du territoire. Dans sa réponse publiée en 2005, le gouvernement privilégie le maintien du *statu quo*.

(2) La loi de 1998 relative aux agences de développement régional divise l'Angleterre en huit régions.

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

BELGIQUE

Le nombre des gens du voyage serait d'environ 15 000, ce qui représente quelque 0,15 % de la population belge.

1) Le cadre juridique

Depuis les réformes institutionnelles de 1980, la politique d'accueil des gens du voyage relève de la compétence des communautés. La Flandre privilégie la sédentarisation, tandis que la Wallonie met peu à peu en œuvre une politique incitative d'accueil des itinérants.

a) Au niveau national

L'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général de la circulation routière comporte une disposition applicable aux gens du voyage : l'article 27-5-1 précise que les remorques – auxquelles sont assimilées les caravanes – ne peuvent pas stationner plus de 24 heures consécutives sur la voie publique, sauf accord préalable et écrit du maire. En cas de dépassement de ce délai, les forces de l'ordre peuvent donc expulser les gens du voyage.

Le Conseil d'État, dans un arrêt d'octobre 1986, a estimé que l'aménagement de terrains destinés aux gens du voyage était d'utilité publique et n'était pas contraire à la législation sur l'urbanisme.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, les dispositions du code civil relatives aux baux des locaux d'habitation prévoient qu'un « *meuble* », une roulotte par exemple, peut constituer une résidence principale.

b) Au niveau communautaire et régional

Les décrets des communautés relatifs au camping excluent les gens du voyage de leur champ d'application.

La communauté flamande

Dès 1983, des subventions sont accordées aux communes pour l'aménagement, la rénovation ou l'extension d'aires de stationnement destinées

aux gens du voyage. La part des dépenses susceptibles d'être subventionnées par la communauté a été portée de 60 à 90 % par arrêté du 30 mars 1994.

Entre 1994 et 1997, il avait été envisagé d'obliger les communes à créer des emplacements pour les gens du voyage, mais l'idée a été abandonnée et la communauté flamande a choisi de traiter la question du stationnement des gens du voyage dans le cadre de sa politique à l'égard des minorités. En effet, le décret de la communauté flamande du 28 avril 1998 relatif aux minorités ethno-culturelles concerne notamment les gens du voyage.

L'arrêté du gouvernement flamand du 12 mai 2000 relatif aux subventions pour l'acquisition, l'aménagement, la rénovation et l'extension des aires d'accueil pour les gens du voyage définit les différents types de terrains pour l'aménagement desquels les communes peuvent obtenir des aides :

– les **terrains résidentiels**, aménagés en vue de l'habitation sédentaire en caravane et sur lesquels une activité artisanale ou commerciale peut être exercée ;

– les **terrains de transit**, destinés à l'accueil temporaire de caravanes.

Le même texte précise les conditions dans lesquelles les travaux peuvent être subventionnés : les terrains doivent être situés dans un lieu permettant de réaliser facilement les raccordements aux divers réseaux existants. Ils doivent être proches des infrastructures routières, et la superficie minimale par roulotte doit être de 150 m² dans les terrains résidentiels et de 100 m² dans les terrains de transit. De plus, dans les terrains résidentiels, chaque emplacement doit être doté d'au moins un bâtiment destiné à l'usage individuel de la famille et comportant tous les raccordements aux réseaux collectifs, un lieu de rangement, des sanitaires, etc.

La subvention de la communauté peut être complétée par des crédits de la province. Ainsi, **les provinces** du Brabant flamand et du Limbourg ont adopté, respectivement en 2002 et 2004, des plans aux termes desquels la province complète la subvention de la communauté en finançant 10 % des travaux.

En mai 2001, le gouvernement de la communauté flamande a décidé de reconnaître la caravane comme habitat à part entière et, en mars 2004, le code flamand du logement a été modifié de façon à officialiser cette reconnaissance.

La région wallonne

Bien que la politique d'accueil des gens du voyage relève de la compétence des communautés, la communauté française a transféré cette compétence à la région wallonne et à la région de Bruxelles-capitale.

Depuis l'année 2000, le gouvernement wallon a défini une politique d'accueil des gens du voyage. **Les communes qui constituent un lieu de passage habituel des gens du voyage sont encouragées à aménager des aires de stationnement.**

L'article 44 du code wallon du logement, modifié le 15 mai 2003, prévoit une **subvention de la région**, à hauteur de 60 %, pour l'équipement et l'aménagement de terrains destinés à accueillir les gens du voyage. Le choix du terrain peut être fait en concertation avec le Centre de médiation des gens du voyage de la région wallonne. Cette association, créée en octobre 2003, sert d'intermédiaire entre les gens du voyage, les pouvoirs publics et les populations sédentaires. Elle gère également les terrains d'accueil.

La région subventionne les travaux de voirie, les réseaux d'assainissement, l'éclairage public, l'alimentation en eau potable et l'aménagement des abords.

La loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme définit les critères auxquels doivent répondre ces terrains (salubrité, raccordements aux réseaux d'eau, d'électricité, d'assainissement) et les zones dans lesquelles ils peuvent être implantés (proximité des voies d'accès, des services publics...).

La région de Bruxelles-capitale

Le 20 février 2004, le conseil de la région de Bruxelles-capitale a adopté une proposition de résolution invitant le gouvernement à aménager plusieurs terrains de transit destinés au stationnement des gens du voyage pour une période n'excédant pas trois semaines. Il est demandé, à terme, l'aménagement de quatre terrains autour de la ville de Bruxelles.

Ces terrains, d'une surface minimale de 2 000 m² devraient être choisis en concertation avec les communes concernées et aménagés (voies d'accès, arrivées d'eau, bornes d'incendie, éclairage public) par la région.

La gestion serait assurée par une personne ou une association qui aurait pour tâche l'entretien des terrains et qui servirait d'intermédiaire entre les occupants du terrain et la région. Le permis d'occupation serait subordonné à la perception d'une redevance payée par les gens du voyage.

c) Au niveau municipal

La plupart des communes reprennent dans leur règlement l'interdiction de stationner plus de 24 heures consécutives sur la voie publique.

2) La pratique

En **Flandre**, la priorité est donnée à la sédentarisation des gens du voyage. Il existe actuellement une trentaine terrains résidentiels et un seul terrain de transit, situé à Anvers. D'autres terrains de transit sont en cours d'aménagement à Gand et à Courtrai, et des négociations ont été entamées pour l'implantation de terrains de transit dans plusieurs autres villes (Bruges, Ostende, etc.).

En **Wallonie**, il existe depuis une vingtaine d'années un terrain de passage à Bastogne. Par ailleurs, la ville de Mons, qui a récemment mis à la disposition des gens du voyage un terrain résidentiel, aménage actuellement un terrain de transit, tandis que la commune de Verviers s'est portée volontaire pour aménager une aire destinée aux gens du voyage itinérants.

À **Bruxelles**, à partir de la fin des années 70 et pendant une dizaine d'années, un terrain a été mis à la disposition des gens du voyage. En 2004, face aux tensions suscitées par l'installation illégale des gens du voyage sur certains sites, la ville de Bruxelles a décidé d'aménager un terrain de transit dans le quartier périphérique de Haren. Par ailleurs, Beersel, commune située à quelques kilomètres de Bruxelles, accueillera à partir du 1^{er} mai 2005 un terrain de transit.

* *

*

En octobre 2003, le ministre de la défense a proposé à un groupe de gens du voyage menacés d'expulsion de s'installer pour l'hiver sur un terrain militaire disposant de l'eau, de l'électricité et de sanitaires. L'expérience ayant été concluante, il envisage de mettre cinq terrains en Wallonie et quatre en Flandre à la disposition des gens du voyage, afin que ces derniers y passent l'hiver et une à deux semaines l'été. Cette mise à disposition se ferait en concertation avec les maires des communes concernées et sous certaines conditions, en particulier prévenir de l'arrivée 48 heures à l'avance et rendre le terrain dans l'état initial.

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

ESPAGNE

Le nombre des gens du voyage serait compris entre 600 000 et 650 000, ce qui représente 1,40 % à 1,50 % de la population espagnole.

1) Le cadre juridique

La Constitution de 1978 reconnaît l'égalité de tous les citoyens espagnols devant la loi. Le Congrès des députés a adopté en octobre 1985 une proposition de résolution invitant le gouvernement à élaborer un plan en faveur des tsiganes. **En 1988, le ministère des affaires sociales a donc élaboré le programme de développement pour les tsiganes, qui a été mis en œuvre à partir de 1989, grâce à l'inscription de crédits spécifiques au budget de l'État et à la création d'une unité administrative spécialisée.** Le plan cherche notamment à améliorer la formation scolaire et professionnelle, ainsi que l'éducation sanitaire et la protection sociale de la communauté tsigane, et à faciliter la coexistence entre cette dernière et les autres habitants. **En matière de logement, le plan promeut la sédentarisation.**

L'exécution de la politique d'intégration des tsiganes incombant aux communautés autonomes et aux collectivités territoriales, des accords ont été signés entre celles-ci et l'État, qui finance le tiers des projets approuvés dans le cadre du budget alloué pour l'année. Certaines communautés autonomes ont également mis à profit leurs compétences en matière d'action sociale pour compléter les mesures nationales.

2) La pratique

Depuis la fin du XV^e siècle, des mesures ont été régulièrement prises pour limiter les déplacements des gens du voyage. Pendant la période franquiste, la garde civile avait reçu l'ordre de surveiller tout particulièrement cette population, *a priori* suspecte. Ainsi, les personnes sans domicile fixe pouvaient, au bout de trois jours, être obligées de quitter l'endroit où elles stationnaient.

À l'heure actuelle, la plupart des gens du voyage sont sédentarisés. Ils sont installés principalement en Andalousie, en Catalogne, ainsi que dans les communautés de Madrid et de Valence. Ils sont regroupés à la périphérie des grandes villes, où ils vivent dans des conditions de grande précarité.

Les tsiganes qui pratiquent encore le nomadisme sont une minorité et aucune disposition n'est prévue, tant au plan national que par les communautés autonomes, pour leur stationnement.

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

IRLANDE

Le nombre des gens du voyage serait d'environ 25 000, ce qui représente 0,6 % de la population irlandaise.

1) Le cadre juridique

En 1993, le ministère pour l'égalité et les réformes législatives a institué un groupe de travail sur les gens du voyage, qu'il a chargé d'établir un constat, de faire des recommandations et d'élaborer une politique globale en faveur de cette communauté. Le rapport du groupe de travail, publié en 1995, a servi de base à **la loi de 1998 sur l'hébergement des gens du voyage** (document n° 1) et constitue encore aujourd'hui le fondement de la politique irlandaise dans ce domaine. Pour contrôler la mise en application des mesures législatives, un comité de suivi a été mis en place en 1998. Depuis plusieurs années, les programmes de gouvernement des partis formant la coalition au pouvoir contiennent des engagements en faveur des gens du voyage.

La loi de 1998 oblige les conseils élus des autorités locales responsables du logement (3) à adopter un programme quinquennal d'hébergement des gens du voyage. En cas de carence, le programme est adopté par l'administrateur de la collectivité, qui est un fonctionnaire chargé d'en assurer la gestion conformément aux orientations du conseil.

Compte tenu de la faible autonomie financière des collectivités territoriales, **la loi précise que toutes les dépenses que son application entraîne doivent être prises en charge par le budget de l'État.**

Afin de faciliter la consultation des intéressés au cours de la préparation et de la mise en œuvre de ces programmes, la loi institue, auprès de chaque autorité locale, un **comité consultatif local pour les gens du voyage**, composé de représentants de cette communauté, ainsi que d'élus et de fonctionnaires. Un **comité consultatif national** est également institué auprès du gouvernement.

(3) *C'est-à-dire les collectivités locales de niveau inférieur, dont l'appellation varie selon qu'elles sont situées en zone urbaine ou rurale*

L'établissement et la modification des programmes quinquennaux des collectivités s'effectuent selon une procédure qui s'efforce de concilier les intérêts de tous. Les autorités locales ont l'obligation de notifier aux comités consultatifs pour les gens du voyage leur intention d'élaborer ou de réviser leur programme. Les projets de programme sont établis à partir des besoins des gens du voyage, en considérant plus particulièrement les besoins en sites de transit et en tenant compte de l'évolution prévisible dans les cinq années. Ces projets doivent être rendus publics et une consultation de la population locale doit être organisée avant leur adoption.

La loi prévoit aussi que les autorités locales chargées de l'**urbanisme** doivent inclure les dispositions relatives à l'hébergement des gens du voyage dans leurs documents.

Pour permettre aux gens du voyage de vivre comme ils le souhaitent, les autorités locales peuvent leur accorder des **prêts** pour acquérir des terrains, pour construire des logements, pour acheter ou réparer des caravanes.

En contrepartie de ces diverses obligations, la loi confère aux collectivités locales des pouvoirs élargis en matière d'interdiction de campements sauvages.

2) La pratique

Le rapport de 1995 recommandait la création de 1 200 places destinées au stationnement résidentiel des gens du voyage, de 1 000 emplacements de transit et de 900 logements avant l'an 2000.

Les premiers programmes adoptés couvraient la période allant du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2004. Ils ont été financés en totalité par l'État : 130 millions d'euros ont été consacrés à la création et à la réhabilitation d'aires d'accueil, ainsi qu'à la construction de petits groupes de maisons spécialement destinées aux gens du voyage. Entre 2000 et 2003, 319 places de stationnement ont été créées et 236 rénovées.

Le gouvernement estime que, à la fin de l'année 2004, le nombre de familles vivant sur des emplacements illégaux avait été réduit de moitié par rapport à 2000. Les organisations représentatives des gens du voyage estiment, quant à elles, que 20 % des gens du voyage ne bénéficient pas aujourd'hui de conditions de logement adéquates et suggèrent d'introduire un régime de sanctions à l'égard des autorités locales qui, après avoir adopté un programme quinquennal, ne respectent pas leurs engagements.

Les autorités locales doivent adopter leurs nouveaux programmes pour les années 2005 à 2008 avant le 30 avril 2005. Le gouvernement a indiqué que

l'effort devrait être poursuivi, notamment pour les aires de transit. Le budget national consacré à l'hébergement des gens du voyage s'élève à 45 millions d'euros pour 2005, ce qui représente une augmentation de 10 millions d'euros par rapport à 2004.

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

ITALIE

Le nombre des gens du voyage serait compris entre 80 000 et 120 000, ce qui représente 0,15 % à 0,20 % de la population italienne.

1) Le cadre juridique

a) Au niveau national

Aucun texte national ne détermine les modalités d'accueil des gens du voyage, mais plusieurs circulaires du ministère de l'intérieur évoquent la question.

Une circulaire du 11 octobre 1973 adressée à tous les maires rappelle, d'une part, l'illégalité des interdictions de stationnement et, d'autre part, la nécessité d'aménager des terrains réservés aux gens du voyage.

Une deuxième circulaire, du 5 juillet 1985, se fondant sur la précédente, insiste sur la nécessité de garantir l'égalité entre les gens du voyage, – dont la plupart ont la nationalité italienne –, et les autres citoyens, tout en respectant les traditions et la culture nomades.

Une circulaire plus récente, du 18 janvier 1991, condamne l'intolérance et le rejet manifesté à l'endroit des gens du voyage, mais souligne l'importance du contrôle et de la surveillance de cette population, compte tenu des activités auxquelles elle est soupçonnée de se livrer.

b) Au niveau régional

À partir du milieu des années 80, plusieurs régions ont adopté des lois sur la protection des minorités tsiganes et roms. À l'heure actuelle, plus de la moitié des régions disposent d'une telle loi.

Chacune de ces lois reconnaît que le nomadisme constitue un droit et affirme que les nomades peuvent séjourner sur le territoire de la région considérée. **Les communes sont financièrement encouragées à aménager des aires d'accueil et des terrains de passage**, ainsi que, le cas échéant, des résidences fixes pour les nomades qui souhaitent se sédentariser. Comme les lois régionales ne déterminent pas la proportion dans laquelle les travaux peuvent être

subventionnés, le montant des aides dépend des crédits régionaux adoptés chaque année en faveur des gens du voyage et de la répartition de ces crédits entre les différentes communes qui se sont manifestées pour créer des aires d'accueil pour les gens du voyage.

L'octroi des aides régionales est subordonné au respect de normes (taille des emplacements, raccordement des terrains aux divers réseaux, etc.) qui sont précisées par les lois. Les lois régionales fixent également la durée de séjour pour les différents types de terrains, et la plupart d'entre elles prévoient le versement d'une contribution de la part des gens du voyage ainsi que la participation de ces derniers à la gestion de ces terrains.

c) Au niveau municipal

Les conseils municipaux ont adopté des règlements relatifs au fonctionnement et à la gestion des structures d'accueil des gens du voyage.

Ces textes, qui déterminent en particulier le montant des redevances demandées aux gens du voyage et la durée maximale du séjour, développent les prescriptions édictées par les régions.

2) La pratique

Les communes sont réticentes à aménager des aires d'accueil pour les gens du voyage conformément aux lois régionales. Du reste, les panneaux interdisant le stationnement des gens du voyage sont fréquents.

La plupart des aires d'accueil sont créées sur des terrains situés à la périphérie des communes. De plus, elles sont en règle générale mal entretenues, de sorte qu'elles ne présentent que peu de différences par rapport aux campements sauvages. La similitude est d'autant plus marquée que les communes assurent un confort minimum (points d'eau, éclairage, sanitaires) sur ces derniers, qui rassemblent souvent plusieurs centaines de personnes.

On note une tendance à la sédentarisation des gens du voyage, qui s'installent sur des terrains achetés à des propriétaires privés.

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

SUISSE

Le nombre des gens du voyage serait légèrement supérieur à 2 500, ce qui représente environ 0,3 ‰ de la population suisse.

1) Le cadre juridique

En application de la Constitution fédérale, la Confédération n'a en matière d'urbanisme qu'une compétence législative limitée aux principes. **La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979**, qui régit l'urbanisme, **ne contient aucune disposition relative aux aires de stationnement des gens du voyage.**

L'urbanisme relève principalement des cantons, qui édictent une législation appliquant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et établissent un plan directeur cantonal liant les autorités locales. Les compétences des communes sont définies dans les lois cantonales d'urbanisme. En général, les cantons délèguent aux communes l'établissement du plan d'affectation, qui fixe le mode d'utilisation du sol et présente un caractère obligatoire pour les propriétaires fonciers. Les cantons délèguent aussi l'octroi des permis de construire.

Trois cantons, Berne, Lucerne et Schwyz, ont inclus dans leurs lois d'urbanisme des dispositions relatives à l'installation des caravanes des gens du voyage, en déléguant aux communes le pouvoir d'aménager des terrains destinés au séjour permanent ou au transit. La plupart des autres lois cantonales d'urbanisme précisent que les caravanes sont autorisées à séjourner de façon prolongée soit moyennant un permis soit dans la zone prévue à cet effet. Comme la plupart des plans directeurs cantonaux ne prévoient pas la création d'aires de stationnement pour les gens du voyage, le plus souvent, celles-ci ne correspondent pas aux documents d'urbanisme et sont seulement tolérées. S'agissant du transit, plusieurs lois cantonales d'urbanisme prévoient que le stationnement des caravanes des gens du voyage n'est pas subordonné à l'obtention d'un permis.

Par ailleurs, la loi fédérale prévoit que la population doit pouvoir participer « *de manière adéquate* » à l'établissement des plans d'affectation, si bien que toute modification du zonage doit être approuvée par le conseil

municipal ou par voie de référendum. La plupart des tentatives de modification des plans d'affectation en vue de créer des terrains pour les gens du voyage ont été rejetées par les électeurs.

Outre les dispositions relatives à l'urbanisme, les communes et les cantons peuvent réglementer le camping et ainsi faciliter ou au contraire empêcher l'installation des caravanes. Ces règlements communaux prévoient le plus souvent la durée du stationnement et le prix de location de l'emplacement. Ces emplacements ne sont en général loués que pour un mois et les prix varient considérablement. En 2000, les trois quarts des aires de transit demandaient 7 CHF (soit environ 4,50 €) ou moins par jour et par place de stationnement. Un peu moins de la moitié des communes ont adopté des règlements relatifs au séjour des caravanes sur les aires d'accueil des gens du voyage.

Les dispositions juridiques relatives au stationnement des gens du voyage pourraient évoluer au cours des prochaines années à la suite de **l'arrêt rendu le 28 mars 2003 par le Tribunal fédéral** (document n° 2), qui qualifie les gens du voyage de « *groupe de population* ». Le Tribunal fédéral précise que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire exige la prise en compte des besoins particuliers de cette population lors de l'élaboration des documents d'urbanisme : « *les plans d'aménagement doivent [...] prévoir des zones et des emplacements appropriés, qui puissent servir de lieu de résidence à ce groupe de population, conformément à ses traditions* ».

2) La pratique

Le rapport d'expertise « Gens du voyage et développement territorial » du 30 mai 2001 fait apparaître un **nombre insuffisant d'aires de stationnement des gens du voyage**, qu'il s'agisse de terrains publics destinés à de longs séjours ou au transit, ou de terrains privés.

Ce rapport a été réalisé à la demande de la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage en Suisse », fondation instituée par la Confédération en 1997 en application d'une loi du 7 octobre 1994 et dans laquelle collaborent des délégués des communes, des cantons, de la Confédération, ainsi que des représentants des gens du voyage, en vue notamment de garantir et d'améliorer les conditions de vie de la population nomade.

En Suisse, en l'an 2000, il y avait 11 terrains de long séjour représentant 205 places et susceptibles d'accueillir 40 % de la population nomade. Il y avait aussi 48 aires de transit, représentant environ 530 places et correspondant aux besoins de 65 % de la population nomade. En général, d'octobre à mars, les gens du voyage utilisent les terrains de long séjour, où ils résident dans des *mobile homes* ou dans des caravanes et où les places sont généralement louées à l'année. Du fait de l'insuffisance de tels terrains, certains nomades sont contraints de passer l'hiver dans des logements. De mars à octobre,

les gens du voyage se déplacent et vivent en caravane sur des aires de transit ou sur quelques terrains privés appartenant à des particuliers.

Pour satisfaire les besoins des gens du voyage, ce rapport recommande de créer 30 terrains de long séjour et 30 aires de transit, ainsi que d'améliorer 47 aires de transit. Ces chiffres ont été repris dans les communications ultérieures du gouvernement suisse et servent de base à la réflexion qu'il mène sur le sujet.

* *

*

À la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2003, le Parlement a, en juillet 2003, adopté une motion invitant le gouvernement fédéral à établir un constat sur la situation des gens du voyage en Suisse et à proposer des mesures pour supprimer les discriminations dont est victime la minorité nationale que constituent les gens du voyage. Ce rapport devrait être publié au printemps 2005. Il portera notamment sur le manque d'aires d'accueil et proposera des mesures qui serviront de base à une discussion entre la Confédération, les cantons et les communes.

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Irlande – Loi de 1998 sur l’hébergement des gens du voyage
(langue anglaise)
- Document n° 2** Suisse – Arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2003 relatif aux
gens du voyage

