

# Le droit au logement des gens du voyage : Un droit en trompe l'œil ?

Jacqueline Charlemagne

Laboratoire de Sociologie juridique, Paris II, CNRS

Le titre de la loi du 5 juillet 2000<sup>(1)</sup> relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage n'a pas donné lieu à un réel débat parmi les parlementaires. Le terme d'habitat a été introduit en cours de discussion du projet de loi par un amendement de quelques députés, la formulation initiale étant « projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage », sans apparemment soulever d'opposition. Preuve de la reconnaissance des véritables besoins sociaux des gens du voyage ? Ne s'agirait-il pas plutôt d'un désintérêt devant le manque d'articulation de dispositifs législatifs, dont les contradictions aboutissent à priver une catégorie de population d'un véritable droit au logement, seul susceptible de favoriser intégration et développement de la citoyenneté ?

## Le droit au logement

Le droit au logement a d'abord été conçu comme la liberté de choisir son mode d'habitation et sa localisation. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et aux obligations des locataires, dite loi Quillot<sup>(2)</sup>, édicte que l'exercice du droit au logement « implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales ». La loi de 1982 ne s'adresse qu'aux personnes pouvant disposer de logement, excluant les logements insalubres ou les logements en cités de transit.

Depuis cette date, le droit au logement s'est progressivement réorienté en direction des populations défavorisées, s'inscrivant ainsi dans les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Après la loi Quillot, et dans un esprit de justice sociale, diverses mesures institutionnelles sont prises pour aider les personnes en difficulté à accéder à un logement, visant à améliorer la solvabilité des ménages, à créer un fonds spécifique d'aide aux impayés de loyers ou à encourager les préfets à faire valoir leur droit de réservation dans le secteur social.

La loi Besson du 31 mai 1990<sup>(3)</sup> sur la mise en œuvre du droit au logement constitue en quelque sorte la mise en cohérence des dispositifs antérieurs, actions de solvabilisation initiées dans les années 80, interventions d'accompa-

gnement et de suivi des personnes en difficulté pour trouver un logement ou le conserver, moyens visant à élargir l'offre immobilière. En outre, elle inaugure de nouveaux modes d'intervention.

L'objectif de la loi Besson est de garantir un droit au logement pour tous. Elle prévoit que toute famille confrontée à des difficultés financières ou autres a le droit à une aide de la collectivité afin d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir. Cette loi prévoit ainsi l'instauration d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, élaboré et mis en œuvre par l'État ou le département. Ce plan doit toucher en priorité les personnes qui sont, soit sans logement, soit menacées d'expulsion, ou encore logées dans des habitations insalubres. Le plan départemental institue un fonds de solidarité pour le logement. Il accorde notamment des aides financières (prêts, garanties, subventions) aux locataires en difficulté ou aux personnes défavorisées qui désirent louer un appartement. Les protocoles d'accord d'occupation du patrimoine social concrétisent d'autre part l'effort de gestion solidaire des différents organismes bailleurs d'une même agglomération.

Ainsi la loi Besson procède à une extension des bénéficiaires du droit au logement. Ce droit est réorienté vers les exclus du logement décent, avec pour objectif premier de permettre à tous, en particulier les plus pauvres, d'accéder à un logement décent et indépendant et de s'y maintenir.

Au regard de cette ambition, le fameux « article 28 » consacré aux conditions d'accueil des gens du voyage est particulièrement choquant, parce que « *raccroché artificiellement à une loi tendant à mettre en œuvre un droit au logement inapplicable aux gens du voyage* »<sup>(6)</sup>.

La loi du 13 juillet 1991<sup>(5)</sup> d'orientation pour la ville (LOV), texte emblématique de la volonté nationale d'agir en faveur de ces quartiers défavorisés, a été réformée en 1994 par une loi « portant diverses mesures en matière d'urbanisme », puis, à nouveau en 1995 par un texte du 21 janvier relatif à la « diversité de l'habitat ». Enfin, le Pacte de relance pour la ville est venu, en 1996, témoigner de la permanence de l'action publique en faveur de la ville<sup>(6)</sup>. C'est ainsi que de nombreuses initiatives ont été prises pour proposer des logements en marge de l'habitat ordinaire, logements d'extrême urgence, logements d'insertion, logements très sociaux, ou encore l'hébergement d'urgence des personnes sans abri dans le cadre de plans départementaux.

Le logement est une partie essentielle de la loi sur les exclusions du 29 juillet 1998, avec 50 articles sur 159 qui lui sont consacrés<sup>(7)</sup>. Ainsi, la programmation, comme la mise en œuvre du droit au logement s'inscrivent dans un programme de lutte contre la pauvreté, même si certains y voient le risque d'aboutir à un « *droit du pauvre* »<sup>(8)</sup>, qui vise à apporter une réponse minimale à un besoin de logement décent pour les populations défavorisées.

Mais si nous restons dans cette logique, comment expliquer que le droit au logement des gens du voyage n'ait jamais été abordé spécifiquement, sauf tout récemment dans la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ? Officiellement les Tsiganes et gens du voyage sont systématiquement classés, sans référence à un niveau de vie ou à une activité professionnelle, dans les « populations défavorisées »<sup>(9)</sup>. Mais décrétés comme sans résidence ni domicile fixe par la loi du 3 janvier 1969<sup>(10)</sup>, il semblait inutile au législateur de

se préoccuper d'un habitat nécessaire à des nomades qui, par définition, circulent.

C'est justement à l'occasion de l'examen d'une mesure législative « sur la possibilité pour tous d'accéder à un logement décent »<sup>(11)</sup> que le Conseil constitutionnel a fait accéder le droit au logement au rang constitutionnel, tout en rappelant la nécessité d'y inclure les aires de stationnement pour nomades. La force attachée à cette décision provient de la référence qui est faite à la sauvegarde du principe de la dignité de la personne.

## LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Longtemps à la base, en droit pénal, de la conception française du crime contre l'humanité, la dignité est devenue le fondement des lois « bioéthiques » de 1994. La « sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation » fait son entrée, en tant que principe positif à valeur constitutionnelle dans la décision du 27 juillet 1994 rendue par le Conseil constitutionnel<sup>(12)</sup>, à propos de deux lois relatives au respect du corps humain, au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale, à la procréation et au diagnostic prénatal<sup>(13)</sup>.

Par ailleurs, depuis 1994, le nouveau Code pénal, qui est entré en vigueur au 1er mars 1994 comporte dans le Livre II sur les « Crimes et délits contre les personnes », un titre II sur les « Atteintes à la personne humaine ». Ce titre comporte un chapitre V intitulé : « Des atteintes à la dignité de la personne », où figure une première section traitant des « discriminations ».

Le Conseil constitutionnel va accroître la portée du principe de dignité dans sa décision du 19 janvier 1995 rendue à propos de la loi sur la diversité de l'habitat. Dans ce cadre, la dignité est mise en relation avec la personne insérée dans les relations sociales.

Rappelons, dans cette affaire, que les articles contestés par un certain nombre de députés portaient sur la contribution due par les communes pour la réalisation de logements sociaux, dès lors qu'elles n'en assurent pas elles-mêmes la réalisation. La loi contestée avait prévu que cette contribution pouvait être allouée non seulement à des logements sociaux, mais aussi, désormais, à des locaux d'hébergement d'urgence ou à des terrains d'accueil pour gens du voyage. Les députés ayant saisi le Conseil constitutionnel soutenaient que cette extension de la notion de logement social aboutissait à une régression de qualité et à une « dégradation » dans le domaine social.

Le Conseil constitutionnel va combiner le principe de dignité avec les dispositions des alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946, et déclarer que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent devient un objectif à valeur constitutionnelle ». Ainsi, le logement se retrouve réaffirmé dans son lien avec la dignité. Il est le signe distinctif de la personne humaine, il est le lieu où elle réside habituellement et où, à l'abri des regards extérieurs, elle peut « organiser sa vie privée et mener une vie familiale normale »<sup>(14)</sup>.

## LA FRAGILITÉ DE DROITS DE L'HOMME À TRAVERS LES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Si la jurisprudence du Conseil constitutionnel est, dans bien des domaines, audacieuse, si nombre de décisions sont unanimement vues par la doctrine comme accordant plus de garanties aux citoyens, si, comparée à la loi votée, celle qui est finalement promulguée après contrôle, est expurgée des décisions les plus discutables ou est obligée de reprendre les obligations contestées, cela ne signifie pas pour autant que les droits de l'homme sont convenablement protégés. Si certains saluent « *la figure majestueuse du Conseil constitutionnel en protecteur des droits de l'homme* », une partie de la doctrine s'interroge plutôt sur la réalité de l'apport du Conseil constitutionnel et constate « *la fragilité des droits de l'homme de papier* »<sup>(15)</sup>.

Certains ont pu parler de la consécration « *ambiguë* » de l'objectif d'un logement décent<sup>(16)</sup>. Il n'existe pas de définition explicite d'un droit au logement dans les textes constitutionnels français ou dans la Convention européenne des droits de l'homme. Le fondement d'un véritable droit au logement ne paraissait résulter que de « *la reconnaissance du droit de propriété* » et aller vers un droit au logement ne signifie pas que « *chacun puisse exiger de l'État ou d'un particulier l'accès à ce bien alors que nous en sommes encore loin* ».

Le particularisme du Conseil constitutionnel se manifeste également sur le terrain de sa nécessaire insertion dans l'ordre juridique. Le Conseil juge des normes, que des hommes politiques lui ont dit être en opposition. Ainsi ce dernier est toujours juge de droit public, usant de son pouvoir pour trancher un conflit objectif. Au seuil du contentieux constitutionnel, toute question de droit privé se transforme nécessairement en problème de droit public.

Le Conseil constitutionnel ne protège pas, il convient de le souligner, le droit à l'habitat, dont la loi Quillot avait fait la promotion, ou le droit au logement des textes postérieurs ; il assure la protection d'un objectif à valeur constitutionnelle garantissant – contre la loi, et non à l'encontre de bailleurs – la possibilité « pour toute personne de disposer d'un logement décent ». Le Conseil constitutionnel n'a pas en vue, en effet, l'octroi de prérogatives individuelles, droits subjectifs dont les particuliers seraient titulaires, mais bien différemment, la protection, dans le contexte d'une relation de norme à norme, de valeurs incarnées dans les catégories d'un contentieux.

En outre, le Conseil constitutionnel ne dispose pas des moyens juridiques et politiques indispensables pour protéger véritablement tous les droits de l'homme. En particulier, les incertitudes des conditions juridiques, politiques et sociales d'application du droit sont des phénomènes qui entravent son action. Et l'on voit bien, dans le domaine de l'habitat relatif aux gens du voyage, que la conservation d'une clientèle électoraliste, à un moment donné, n'est pas toujours compatible, aux yeux des élus, avec la défense du droit à l'accueil et à l'installation de cette catégorie de population. La défense de certains droits de l'homme et de certaines libertés ne sont pas nécessairement des causes populaires. D'une manière générale, les droits des individus appartenant à des groupes minoritaires, ou illégitimes aux yeux de la majorité de la population,

sont toujours moins bien défendus, quand ils ne sont pas réduits au strict minimum.

Il n'est pas question ici de s'interroger sur le concept « d'objectif à valeur constitutionnelle » que certains reconnaissent comme un « *concept flou* »<sup>(17)</sup> ou traitent de « *catégorie secrète et fuyante* »<sup>(18)</sup> difficile à cerner, mais de se demander comment le droit fondamental au logement peut s'articuler avec le mode vie choisi par les gens du voyage. La reconnaissance du caractère fondamental de ce droit pose immédiatement le problème de sa coexistence avec la liberté constitutionnelle d'aller et venir. Et le contexte actuel marqué par la montée des inégalités et le difficile accès au droit commun pour tous marque les limites d'un droit qui est refusé à ceux qui sont itinérants. Il conduit à repenser les limites assignées au droit au logement en regard du statut juridique de la caravane.

### La liberté d'aller et venir et le stationnement des gens du voyage

La liberté d'aller et venir est une composante de la liberté individuelle. Elle possède un fondement constitutionnel. La Constitution de 1958 en réaffirmant son adhésion aux principes contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 confirme de manière implicite la liberté d'aller et venir. Cette liberté d'aller et venir a été hissée au rang de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel<sup>(19)</sup>. Le protocole n° 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé le 16 septembre 1963 stipule dans son article 2 : « *Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence* ».

La liberté d'aller et venir est la règle, elle constitue un principe général pour les citoyens, ressortissants du territoire national et de l'Union européenne, qui peuvent librement circuler sur le territoire et ont également le droit de le quitter. Mais ce principe est rendu relatif par un certain nombre de cas particuliers justifiés par la nécessité de concilier cette liberté soit avec le maintien de l'ordre public, soit avec l'exercice d'autres libertés<sup>(20)</sup>.

Il existe ainsi des restrictions à la liberté d'aller et venir en cas de détention ou de mesures de d'interdiction de séjour ou de contrôle judiciaire. D'autres restrictions proviennent des mesures de police prises en vue de la prévention ou de la répression des troubles à l'ordre public, comme la pratique des contrôles d'identité. L'octroi d'un passeport est lié à la faculté de se déplacer hors du territoire, et se réalise en général sur simple demande, à la condition qu'aucun motif relatif à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne puisse être opposé à cette demande. Certaines catégories de personnes se voient également imposer des restrictions à la liberté d'aller et venir. Il s'agit avant tout des étrangers, dont l'entrée sur le territoire national et le séjour sont contrôlés très strictement. La situation des personnes placées en hôpital psychiatrique doit aussi être mentionnée, ce placement s'effectuant le plus souvent en absence de leur volonté.

Parmi les nationaux, les personnes sans domicile fixe sont assujetties à une réglementation spécifique. Définies par la loi du 3 janvier 1969, ces personnes doi-

vent posséder des documents administratifs particuliers, livrets ou carnets de circulation, et faire le choix d'une commune de rattachement. Une volonté de contrôle de la part des autorités publiques est ainsi clairement exprimée sur un mode de vie en caravane jugé comme marginal.

Les itinérants qui « *logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile*<sup>(21)</sup> » sont certes soumis à des pratiques plus rigoureuses que les citoyens possédant un domicile, mais bénéficient du principe de la liberté d'aller et venir. Cependant les textes ne mentionnent pas explicitement le droit au stationnement. Or, que signifie cette liberté d'aller et venir, si elle n'est pas assortie de son corollaire, la liberté de s'arrêter ? Le stationnement dépend des pouvoirs de police du maire sur le territoire de sa commune. La circulation des véhicules est gouvernée par une réglementation minutieuse et complexe, édictée par la police de la circulation ou Code de la route et est surtout composée de limitations. La liberté de stationnement, corollaire de la liberté d'aller et venir, est de plus en plus réduite par des interdictions ou des réglementations.

Le problème de la nature juridique du droit au stationnement n'est pas formellement tranché, en effet aucun texte législatif et réglementaire ne proclame que le stationnement est une liberté publique. Pourtant de nombreux auteurs attribuent cette qualification au stationnement, visant ainsi à limiter le pouvoir de l'administration et à protéger la liberté des citoyens<sup>(22)</sup>. Il est difficile de ne pas voir dans le stationnement le complément indispensable de la liberté de circulation.



*Jean-Louis Mercier*

## LES DIFFICULTÉS DU STATIONNEMENT DES NOMADES

Le Code de l'urbanisme régit de manière très précise le camping et le stationnement des caravanes, ainsi que les diverses autorisations d'occupation du sol, dans le respect des règles d'urbanisme et des règles de l'environnement et de la sécurité publique. La réglementation n'aborde pas directement le stationnement des gens du voyage, n'appréhendant que le stationnement des caravanes, qu'elles soient utilisées pour le voyage et le séjour ou comme choix d'un mode vie social et culturel.

Est-ce la raison pour laquelle la présence des gens du voyage sur le territoire national a toujours provoqué d'importantes difficultés, suscitant des préoccupations d'ordre public ou des problèmes d'hygiène et de salubrité publiques ? Sans remonter historiquement très loin, la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades<sup>(23)</sup> répartissait la « *population flottante* » en trois catégories : les marchands ambulants, les forains et les nomades et la contrôlait grâce au fameux carnet anthropométrique. L'application de cette loi apportait une réelle limitation à la liberté d'aller et venir des nomades.

Des circulaires datant des années 1966 et 1968 du ministère de l'Intérieur ont rappelé l'intérêt que le Gouvernement porte « *au problème du stationnement des populations d'origine nomade, vivant habituellement en caravanes* ». La circulaire interministérielle du 20 février 1968 indique que le terrain de passage est l'emplacement réservé dans toute commune au stationnement des caravanes. En ce qui concerne les « *terrains de séjour* », conçus pour accueillir un nombre de voitures relativement important, ils seront implantés exclusivement aux abords des agglomérations qui constituent régulièrement pour les caravanes un « *pôle d'attraction* » et qui se confondent souvent avec les chefs-lieux de départements ou de régions. La même circulaire ajoute que la loi du 7 août 1957 « *tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs* » a expressément cité en son article 26 ces « *aires de stationnement* » au nombre des équipements indispensables à la vie des collectivités.

Et la jurisprudence du Conseil d'État a dû préciser que, si la réglementation des conditions de circulation et de séjour des nomades peut être édictée par les préfets, « *en revanche, un préfet porte une atteinte illégale à la liberté individuelle en interdisant de façon permanente et absolue le stationnement et le séjour des nomades sur tout ou partie du territoire d'un département ; que par la suite et en l'absence de circonstances exceptionnelles, le préfet des Alpes-Maritimes ne pouvait interdire totalement le stationnement et le séjour des nomades sur le territoire de 79 communes du département* »<sup>(24)</sup>.

Une étude publiée dans le bulletin de juillet 1980 du Centre de documentation et d'information de la police nationale<sup>(25)</sup> traite du « *régime juridique applicable au stationnement des gens du voyage* ». On dénombre alors en France 30 000 « *vrais nomades... dont la moitié seulement voyagent encore, leur passage étant parfois à l'origine de difficultés qui ont été évoquées à plusieurs reprises au Parlement* ». Il est vrai que le stationnement des gens du voyage est rendu problématique par l'absence des terrains de passage et des terrains de séjour. Dans la continuité de sa précédente jurisprudence, le Conseil d'État a rappelé que le pouvoir de police

des maires ne peut « *comporter une interdiction totale de stationnement et de séjour ni aboutir en fait à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire* »<sup>(26)</sup>. A également été rejeté un recours dirigé contre un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique la création d'une aire de stationnement pour nomades qui « *répondait à un besoin réel* »<sup>(27)</sup>, confirmant que « *l'aménagement d'une aire de stationnement réservée aux gens du voyage pour leur permettre de séjourner à Meaux dans des conditions d'hygiène et de sécurité décentes et de limiter les heurts avec les habitants présente un caractère d'utilité publique* »<sup>(28)</sup>. Plus récemment, le Conseil d'État a confirmé une jurisprudence plutôt favorable à la reconnaissance de l'utilité publique des projets d'aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage<sup>(29)</sup>.

Avant le vote de la deuxième loi Besson, les problèmes liés au stationnement des gens du voyage suscitent toujours autant d'inquiétudes et motivent nombre de questions parlementaires. « *Le problème du stationnement des gens du voyage est un problème ancien mais qui connaît depuis quelques temps un regain de tension qui suscite des comportements contraires à une cohabitation pacifique* », telle était la phrase introductive du secrétaire d'État au Logement, Louis Besson, au Congrès de l'Association des maires de France, le 19 novembre 1998.

#### DÉFINITION JURIDIQUE DE LA CARAVANE

Le décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 définit dans son article 2 la résidence fixe comme une résidence de six mois dans un local garni de meubles appartenant à l'intéressé. *A contrario*, l'absence de domicile fixe signifie que la personne loge en hôtel ou en meublé (quelle que soit la durée du séjour dans le même local), ou qu'elle loge de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile. Le domicile est le lieu où, conformément à l'article 102 du Code civil, le déclarant a son principal établissement.

Le décret n° 72-37 du 11 janvier 1972 relatif au stationnement des caravanes rappelle la définition de la caravane. Est considéré comme caravane « *le véhicule ou l'élément de véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou d'être déplacé par simple traction* » (article R 443-2 du Code de l'urbanisme). Le décret fixe les règles de stationnement des caravanes et réaffirme le principe de liberté du stationnement des caravanes. Les caravanes « *à usage professionnel et celles qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs* » bénéficient d'une reconnaissance officielle (art. 3, chapitre I<sup>er</sup>).

La caravane est donc un véhicule, utilisé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conservant en permanence des moyens de mobilité et pouvant être déplacé à tout moment. Ces moyens de mobilité sont des roues munies de bandages pneumatiques, un moyen de remorquage et la présence de dispositifs réglementaires de freinage et de signalisation prévus par le Code de la route.

A défaut de l'un ou l'autre de ses moyens de mobilité, la caravane est une « *maison mobile* », assimilée à une construction dont l'implantation requiert l'obtention d'un permis de construire<sup>(30)</sup>.

Le domicile ou la résidence fixe se justifient par un titre de propriétaire ou de locataire d'un local garni de meubles appartenant au déclarant, ce qui exclut le logement en hôtel, en meublé ou en foyer<sup>(31)</sup>. En tant que lieu privé, le domicile reçoit une protection. La caravane, rappelle la jurisprudence du Conseil d'État, est aussi un domicile dont l'inviolabilité est protégée par l'article 226-4 et 432-8 du Code pénal qui punissent l'introduction ou le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, délit aggravé quand il s'agit d'une violation de domicile par une personne chargée de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public. La caravane bénéficie donc de la même protection qu'un domicile, dont l'inviolabilité a valeur constitutionnelle<sup>(32)</sup>. Les entreprises contre l'intimité du domicile seront poursuivies, ainsi que les atteintes susceptibles d'être portées à la vie privée<sup>(33)</sup>. L'arrêt « Ville de Lille c/Ackermann et autres »<sup>(34)</sup> déclare illégaux deux arrêtés du maire de Lille réglementant le séjour et le stationnement des nomades sur le territoire de la commune. Le premier interdit le stationnement en dehors de certains emplacements et le limite à quarante huit heures sur ceux-ci, alors qu'ils étaient trop petits pour répondre aux besoins des gens du voyage, et dépourvus des aménagements indispensables sur le plan sanitaire. Le second autorise les forces de police à procéder à la visite des voitures de nomades, alors qu'elles constituent leur domicile inviolable.

#### UN DISPOSITIF LÉGISLATIF CONTESTABLE

La loi du 5 juillet 2000 parle dans son article 1<sup>er</sup> de « *résidences mobiles* ». Il est instructif de savoir que ce terme a fait l'objet d'une discussion entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Le sénateur Jean-Paul Delevoye, dans son rapport<sup>(35)</sup> sur le projet de loi, en deuxième lecture, regrette que cette nouvelle notion ne soit explicitée par « *aucune définition bien qu'elle conditionne l'application de plusieurs dispositions... notamment quant au champ des obligations faites aux communes et à la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée prévue par l'article 9* ».

La députée Raymonde Le Texier dans son rapport du 23 février 2000<sup>(36)</sup> précise que le premier paragraphe de l'article 1er pose le principe de l'obligation d'accueil des gens du voyage par l'ensemble des communes. Dans le même temps, il définit cette catégorie de population par référence à la spécificité de son habitat constitué de résidences mobiles. Sans remettre en cause ce principe, le Sénat avait souhaité compléter cette définition afin de préciser la notion de résidences mobiles, en renvoyant aux « *caravanes affectées à l'habitat permanent de leurs occupants ainsi que tout autre abri mobile ayant la même destination* ».

Justifiant cette définition supplémentaire par le souci louable d'éviter la multiplication des contentieux, ce dispositif n'atteint que très imparfaitement son objectif : en effet, si la notion de caravane est connue en droit de l'urbanisme, celle d'abri mobile est tout aussi imprécise que celle de résidence mobile. Le législateur n'ayant pas, continue la députée, vocation à se substituer au pouvoir réglementaire ou aux juridictions pour préciser la portée technique des principes qu'il définit, il semble donc préférable de s'en tenir au texte adopté par l'Assemblée nationale.

En deuxième lecture, le Sénat revient donc sur la nécessité d'une « *définition juridique précise* » de la résidence mobile et regrette que l'Assemblée nationale ait préféré s'abstenir de tout effort de définition. Le secrétaire d'État au logement a, d'ailleurs, souscrit à cette démarche, tout en apportant, néanmoins, quelques éclaircissements au débat. « *La résidence mobile doit s'entendre comme tout véhicule ou élément de véhicule constituant le domicile permanent de ses occupants et conservant des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou d'être déplacé par simple traction* ». Il a ajouté que « *la définition vise donc la caravane et le camping-car et exclut les résidences mobiles de loisir, les habitations légères de loisirs, les mobiles homes posés sur les plots de fondations* »<sup>(37)</sup>.

### Vers un conflit autour de la notion du logement en caravane

Les caravanes ne sont pourtant pas reconnues comme des logements et les dispositifs d'aide ne s'adressent que rarement aux familles vivant en caravane, bien peu d'entre elles bénéficiant d'un accompagnement social lié au logement. Les caravanes n'ouvrent aucun droit aux allocations logement. Les Plans départementaux d'action pour le logement des défavorisés (PDALD) intègrent rarement les problèmes posés par les gens du voyage vivant en caravane.

C'est autour du permis de construire que se cristallise le problème du logement en caravane. Le principe de généralité du permis de construire est rappelé par la circulaire du 15 avril 1952, « *il s'applique à tous travaux ressortissant à l'activité du bâtiment* ». Mais le permis de construire s'applique-t-il aux meubles ? Dans les années 70-80, deux courants doctrinaux s'opposent. Certains ne le pensent pas, car, disent-ils, « *un meuble se fabrique, seuls les immeubles se construisent... à défaut d'implantation au sol, même sans fondations, aucun permis de construire ne devrait être exigé* ». D'autres refusent de limiter le permis de construire aux immeubles en raison de l'existence même de nouveaux modes d'hébergement « *des activités humaines par rapport aux modes traditionnels qui ne permet plus de se référer à la seule notion de "construction"* »<sup>(38)</sup>.

La jurisprudence du Conseil d'État s'est d'ailleurs orientée vers la deuxième solution et a confirmé que « *les mobiles homes dont l'implantation a été autorisée par l'un des permis annulés, sont posés sur le sol sur des pilotis de fondations et ne conservent pas en permanence des moyens de mobilité leur permettant d'être déplacés par simple traction ; ils ne peuvent par la suite être assimilés à des caravanes soumises au seul régime de l'autorisation de stationnement, mais doivent être regardés comme des maisons légères dont la construction doit, même si elle ne comporte pas de véritables fondations, être préalablement autorisée par un permis de construire* »<sup>(39)</sup>.

Reste à savoir si cet arrêt est tout à fait conciliable avec celui du 21 octobre 1981, selon lequel « *une caravane fixe n'est pas passible de la taxe d'habitation, dès lors que, ne constituant pas une propriété bâtie, elle n'entre pas dans le champ d'application de la taxe foncière sur les propriétés bâties...* ».

Une réponse ministérielle<sup>(40)</sup> du 3 novembre 1978 évoque l'abus de confiance commis par certains fabricants ou vendeurs d'habitations légères, laissant croire que leur implantation peut se faire en tous lieux, sans permis de construire préa-

lable. La distinction entre maisons légères et caravanes a été clairement faite dans une réponse écrite<sup>(41)</sup> du 26 avril 1982 et une caravane qui a perdu ses moyens de mobilité devient en infraction à la réglementation sur le stationnement des caravanes, et il convient de l'assimiler à une habitation légère de loisir et de la soumettre comme telle au permis de construire.

L'évolution législative s'est effectuée dans le même sens, notamment depuis la réforme effectuée par la loi du 16 juillet 1971 qui exige un permis de construire pour des constructions simplement « *implantées* » et « *même ne comportant pas de fondations* ».

Un arrêt de la Cour de Cassation<sup>(42)</sup> a pourtant reconnu valable la demande des époux C. qui avaient installé, sur un terrain leur appartenant, une caravane « *de manière permanente, sur cales* ». La question était posée de savoir si les intéressés pouvaient bénéficier de l'allocation logement au titre de cette caravane. Le directeur de la Dass<sup>(43)</sup> avait refusé, au motif que les textes relatifs à l'allocation logement se réfèrent expressément aux règles générales de construction des bâtiments d'habitation. Or, une caravane ne rentre pas dans la catégorie juridique des constructions immobilières mais dans celle des meubles et « *le logement des époux C., compte tenu de la perte de tout moyen de mobilité et en raison de sa fixité, ne peut être regardé comme une caravane au sens de l'art. R. 443-2 C. urb., et ouvre droit à l'allocation de logement* ». La note sous l'arrêt de la Cour de cassation conclut sur le fait que la décision rendue « *correspond à la finalité de l'allocation de logement qui est d'aider les familles à se loger dans des conditions satisfaisantes et qu'elle laisse aux intéressés le libre choix du mode de logement, en fonction de leurs aspirations et de leurs moyens* ».

## LE REFUS DES GENS DU VOYAGE DANS LES COMMUNES

L'aire de stationnement n'a pas seulement pour but d'assurer l'hébergement des « voyageurs ». Elle doit répondre à une fonction sociale. Il importe en effet de saisir l'occasion de séjours prolongés des familles pour entreprendre en leur faveur une action socio-éducative adaptée à leurs besoins et que des expulsions continuelles ou des déplacements incessants rendent impossible<sup>(44)</sup>.

Malgré ces recommandations, il apparaît au législateur qu'il y a tout intérêt à inciter les familles qui restent longtemps stationnées au même endroit à abandonner leurs caravanes et à choisir une formule d'habitat plus stable. Il est ainsi clairement exprimé qu'un domicile stable présente plus de garantie et qu'il faut « *faciliter la sédentarisation des nomades, condition essentielle de leur évolution et de leur intégration dans la société* »<sup>(45)</sup>.

Les textes législatifs ou réglementaires réglementant le stationnement des caravanes ne se réfèrent pas aux textes généraux d'organisation de l'habitat. Signalements, dans le même esprit, qu'un recueil « *Législation et réglementation* » intitulé *Les gens du voyage* est signalé à la rubrique « *collectivités territoriales* »<sup>(46)</sup>.

La planification urbaine et la décentralisation territoriale ont abouti à une organisation planifiée de l'espace, par la multiplication des schémas départementaux et des plans d'occupation des sols (POS), en écartant systématiquement l'inscription des lieux de séjour des gens du voyage dans cette planification foncière,

et en conduisant à une réglementation de l'usage du sol réduisant les possibilités de stationnement<sup>(47)</sup>. La généralisation de la maîtrise foncière publique et les politiques de la Ville ont elles aussi contribué à nier la place des gens du voyage dans les cités.

L'article 28 de la loi du 31 mai 1990 n'avait prévu aucune traduction des aires de stationnement dans les documents d'urbanisme. Ainsi le Conseil d'État avait-il déclaré légale l'absence de réservation de terrains d'accueil pour gens du voyage dans son plan d'occupation des sols par la municipalité de Riom<sup>(48)</sup>. Déjà le tribunal administratif de Rouen, dans une décision en date du 28 juillet 1994, qui n'avait pas fait l'objet d'appel, avait statué dans le même sens, au motif que l'article 28 de la loi Besson n'institue pas une servitude d'utilité publique et ne qualifie pas la création d'aire de stationnement de projet d'intérêt général<sup>(49)</sup>.

L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1, de la loi du 5 juillet 2000 transforme la notion d'habitat en « *habitat traditionnel constitué de résidences mobiles* ». Autre façon de stigmatiser le mode de vie en caravane, sans aborder un véritable droit au logement. La représentation de l'habitat des gens du voyage reste figée sur une même interprétation. L'aire de stationnement pour gens du voyage est associée aux formules de logement temporaire pour personnes défavorisées (art. 5-I). Très symboliquement, l'article 7 de la loi prévoit que la dotation générale de fonctionnement aux communes comptabilise un résident par caravane, plutôt que le nombre réel de résidents en caravane. C'est le même système de comptage que pour les résidences secondaires. « *Les habitants en caravane seraient-ils des résidents secondaires ?* », s'interroge une étude<sup>(50)</sup> réalisée autour de la loi de juillet 2000.

La note technique envoyée le 15 février 2001 par la Direction générale de l'urbanisme aux Directions départementales de l'équipement confirme que la loi du 5 juillet 2000 s'intéresse surtout aux aires d'accueil. La notion d'habitat est évacuée. Le schéma départemental doit recenser uniquement les renseignements relatifs aux aires permanentes d'accueil, ainsi que les emplacements réservés aux grands rassemblements. Pourtant le paragraphe D du II.3 reprend les « *besoins en habitat* » et parle de « *solutions de logement durables adaptées aux populations sédentaires* », mais pour préciser qu'elles pourront figurer « *en annexe* ». « *Elles n'auront cependant, en aucun cas, valeur de prescription...* ».

La caravane est presque toujours considérée comme un logement précaire, inadapté et dont l'usage ne peut être que provisoire. Les services officiels chargés de la mise en œuvre du droit au logement<sup>(51)</sup> associent spontanément la caravane à une solution d'hébergement d'urgence pour des populations sans abri, au même titre qu'une tente, par exemple.

La pratique des services sociaux n'est pourtant pas toujours clairement définie. Plusieurs centaines de familles, par exemple, sont logées à Paris dans des hôtels meublés qui ne respectent ni les conditions de surface minimale par occupant, ni même parfois les normes de salubrité. Mais, paradoxe, les ménages logés en hôtels meublés peuvent bénéficier de l'allocation-logement<sup>(52)</sup>.