

Les Gens du Voyage en France *Entre droit et hospitalité*

Anne Gotman¹

Résumé: L'hospitalité est une obligation, comme telle proche du contrat mais qui, au fil des siècles, a été progressivement remplacée par des lois, internationales et sociales, conférant des droits par nature plus constants que les protections attribuées par libéralité ou par contrat. En France, les gens du voyage bénéficient ainsi, depuis la «loi Besson» promulguée en 2000, d'une loi faisant obligation aux maires des communes de plus de 5000 habitants d'aménager des aires d'accueil qui leur sont destinées. A travers quelques exemples, cet article montre comment cette loi directement inspirée par la volonté de faire place aux gens du voyage, comporte néanmoins des aspects plus proches de l'hospitalité que de droits pleinement reconnus à des citoyens à part entière.

Resumo: A hospitalidade é uma obrigação, próxima do contrato, mas que, no decorrer dos séculos, foi progressivamente substituída por leis, internacionais e sociais, conferindo direitos por natureza mais constantes que as proteções atribuídas pela liberalidade ou pelo contrato. Em França, os “gens du voyage” beneficiam assim, desde a “lei Besson” promulgada em 2000, de uma lei que obriga os municípios com mais de 5000 habitantes a construir áreas de acolhimento. Através de alguns exemplos, este artigo demonstra como esta lei diretamente inspirada pela vontade de dar um lugar aos “gens du voyage”, comporta aspectos mais próximos da hospitalidade do que de direitos plenamente reconhecidos a plenos cidadãos.

Palavras-chave: Direito; Hospitalidade; Gens du Voyage; Áreas de acolhimento.

L'hospitalité est une valeur, sans doute universelle, sur laquelle nos sociétés ne comptent plus que subsidiairement, lui préférant à juste titre le droit, plus constant, moins aléatoire et plus égalitaire. En tant que modèle infra- ou supra-juridique, l'hospitalité est cependant intéressante dans la mesure où elle est un processus qui permet à des étrangers d'obtenir un accueil et un droit de séjour temporaire tout en restant étranger. L'hospitalité n'est pas durable, elle n'a pas vocation à devenir définitive et, pour cette raison même, ménage à l'étranger de passage une place et des moyens d'existence qui l'autorisent à être là sans être «de» là. Pas d'intégration imposée, pas d'assignation identitaire donc dans ce modèle de libéralité qui exige le respect mutuel de l'accueil-

lant et de l'accueilli, qui emporte des obligations réciproques et une asymétrie de statut en défaveur de l'accueilli, mais laisse ce dernier libre d'aller et venir, de rester lui-même, de maintenir une appartenance là-bas et une présence ici. Par sa flexibilité, sa souplesse et par son art de l'entre-deux, l'hospitalité peut constituer une source d'inspiration pour le droit, dans une société moderne qui réclame toujours plus de mobilité, d'accessibilité et d'adaptabilité. C'est à ce modèle que se réfère d'ailleurs, sémantiquement et juridiquement, la législation ouest-allemande sur les travailleurs migrants désignés par le terme «*Gastarbeiter*».

L'hospitalité, insistons-y, est asymétrique et réglée par celui qui est maître chez lui. Plus

¹ Directrice de recherche au CNRS-Cerlis, Paris.

fondamentalement, c'est le principe-même de la protection de l'étranger qui a inspiré le droit des gens et le droit international dont le droit d'asile, extension particulièrement évocatrice, est lui aussi et de plus en plus empreint de considérations politiques et économiques tendant à en restreindre le périmètre. Conception économique utilitaire, conception politique pragmatique, l'hospitalité publique revêt de multiples visages non nécessairement exclusifs (et plus souvent étroitement entremêlés) dont l'histoire, aussi diverse soit-elle, repose cependant sur un invariant, à savoir la simultanéité et l'indissociabilité de la protection de l'étranger et de la protection de l'entité d'accueil. Variable et modulable à merci, pourrions-nous dire, par l'ambivalence qui est au cœur de l'hospitalité, celle-ci est ainsi tendanciellement encadrée par la souveraineté – et le droit – que les États et les entités territoriales entendent faire valoir à différentes échelles pour protéger les étrangers et s'en protéger eux-mêmes.

En dépit de leur parenté, droit et hospitalité ne sont donc pas équivalents et, historiquement, ils se succèdent plus qu'ils ne se superposent dans la mesure où l'hospitalité est entrée dans le droit qui s'est substitué à elle. De fait, la transposition de l'hospitalité en droit représente une avancée pour les étrangers de tous ordres, qu'ils soient étrangers au pays, à la cité ou à l'organisation, en ce qu'elle désenclave les marges et les intègre au corps social. Pour autant, leurs rapports ne sont pas tombés en désuétude – l'actualité nous en fournit d'innombrables preuves – et ils sont à double tranchant. Invoquée comme une valeur supérieure au droit par ceux qui se placent du côté des accueillis et plaident en leur faveur, l'hospitalité peut en effet inspirer des mouvements politiques déterminés à rouvrir le droit et à en élargir le bénéfice à des catégories plus vastes de personnes. À l'opposé, l'hospitalité peut servir les revendications des accueillants à asseoir une souveraineté libéralement exercée sur les seuls membres qu'elle en juge dignes, et à conserver l'unilatéralité des

prérogatives envers ceux qu'elle considère comme des hôtes, sauf à ce qu'ils acceptent de se plier à sa loi. La référence à l'hospitalité peut ainsi servir à hausser le droit existant au-delà de lui-même ou à le rabattre sur de l'infra-droit. C'est de ce troublant rapport entre droit et hospitalité que nous voulons ici rendre compte, et dont la législation française sur l'accueil des gens du voyage nous offre une singulière illustration².

L'accueil des gens du voyage a été récemment consacré en France par deux lois successivement votées en 1990 et en 2000, explicitement destinées à faire place à un mode de vie singulier, à la fois sédentaire et nomade, régulièrement en conflit avec les normes dominantes de la société urbaine contemporaine et les bases foncières sur lesquelles elle est structurée. Ces lois, qui viennent couronner une longue suite de mesures et de réglementations parcellaires ayant échoué à réguler les conflits persistants entre les pouvoirs locaux et les gens du voyage, s'inscrivent plus largement dans les mesures protectrices que les instances européennes adressent à des cultures et des modes de vie menacés. Or ces lois sur «l'accueil et l'habitat des gens du voyage», impulsées par un gouvernement de gauche et directement inspirées par le souci de leur faire hospitalité en prescrivant aux communes de plus de 5000 habitants l'obligation de s'équiper en aires d'accueil et en les sanctionnant si elles s'y dérobent³ comportent dans leur formulation même des asymétries de statut contraires à l'égalité et à la reconnaissance de citoyenneté que le droit est censé promouvoir. Marquées du sceau négatif de l'hospitalité dans certaines de leurs dispositions, elles retombent ainsi dans le travers même qu'elles étaient censées combattre (Gotman, 2004).

En résumé, que dit cette loi? Le texte prévoit que «les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles» (art. 1er, al. I). Leur action s'inscrit dans le cadre de schémas départementaux qui doivent, sous l'autorité des préfets, déterminer les besoins exis-

² Nous n'aborderons donc pas ici la loi dans son exhaustivité, mais seulement ceux des éléments qui sont façonnés par l'ambiguïté de l'hospitalité telle que nous venons de la définir.

³ La substitution par l'État aux communes ne s'étant pas acquittées de leur obligation dans un délai de deux ans, est l'une des avancées majeures de la loi de 2000 par rapport à l'art 28 de la loi de 1990. La loi a cependant été modifiée depuis, et ce délai de deux ans est désormais prorogé de deux années supplémentaires (*Loi relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Version consolidée au 7 mars 2007*).

tants, en constatant notamment «la fréquence et la durée des séjours des gens du voyage» (art. 1^{er}, al. II), et fixer les secteurs géographiques d'implantation des aires d'accueil (par choix de communes d'implantation) tout en définissant «la nature des interventions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent» (id.). Ces schémas sont élaborés conjointement par le préfet et le président du Conseil général, en association avec une commission consultative comprenant notamment des «représentants des communes concernées» et des «représentants des gens du voyage, et des associations intervenant auprès des gens du voyage» (art. 1^{er}, al. IV). L'obligation d'accueillir incombe aux communes de plus de 5000 habitants (et aux communes de moins de 5000 habitants si l'étude du schéma en révèle la nécessité) qui peuvent aussi l'assumer dans le cadre d'établissements publics de coopération intercommunale (art. 2, al. I), aidées tant pour la réalisation des aménagements que pour leur fonctionnement par l'État, le département et divers organismes sociaux (art. 4). Sous échéance de deux années, l'État se substitue aux communes, mais les dépenses relatives à l'aménagement et à la gestion des aires leur sont imputées (art. 3, al. I). Lorsqu'il s'acquitte de l'obligation dans les délais impartis, le maire peut en revanche interdire par arrêté tout stationnement hors des aires et ordonner l'évacuation forcée (art. 9). Par voie conventionnelle entre les partenaires impliqués, il est fixé un «droit d'usage», variable selon le type d'aire et le montant de l'aide de l'État (art. 5), à la charge des gens du voyage.



Fonte: L'aire d'accueil d'Odos, Hautes Pyrénées. Je l'ai trouvé sur un site de gens du voyage «Fils du vent sans pays», <http://filsduvent.oldiblog.com/>



Fonte: <http://www.agglo-limoges.fr/metropole/siteinternet.nsf>

Les “gens du voyage” : identification d'un groupe et construction d'une altérité

L'hospitalité et le droit protecteur qui s'en inspire s'appliquent, avons-nous dit, aux étrangers, individus ou groupes minoritaires menacés parce qu'ils ne sont pas chez eux ou parce que la société dans laquelle ils évoluent ne les reconnaît pas en tant que membres et, s'agissant d'un tat, en tant que citoyens. En France, comme dans la plupart des pays, les gens du voyage sont des nationaux. Mais de cette minorité à proprement parler étrangère (au sens anglais de *foreigner*), de non ressortissants du pays dans lequel ils demeurent, les pouvoirs en place font volontiers usage pour délégitimer une population assimilée à une vague migratoire (aujourd'hui en provenance des pays de l'Est européen) susceptible de menacer l'intégrité des États fondés sur la sédentarité. Il convient donc de se demander en premier lieu comment les gens du voyage que la loi française désigne par une périphrase – «les personnes dites gens du voyage» – ont été constitués sinon en étrangers, à tout le moins en un groupe autre dont les besoins spécifiques appellent des dispositifs dédiés. La République française, nous le savons, n'admet aucun groupe intermédiaire constitué (corporatif, confessionnel ou ethnique) entre elle-même et les citoyens. Les juifs émancipés y ont été intégrés en tant qu'individus et non pas collectivement, en tant que communauté. Dans ce même esprit, la France répugne à inclure dans les statistiques officielles toute donnée sur l'origine de ses ressortissants et, plus généralement, à nommer une appartenance

collective potentiellement porteuse de formations qualifiées de «communautaristes». La périphrase «personnes dites gens du voyage» qui se substitue aux désignations d'origine en usage (Tsiganes, Gitans, Manouches, Roms, Sinti, Yeniche) et qui, ironiquement, ne peut pas se décliner au singulier, évite ainsi de légiférer ou d'administrer, comme le font d'autres pays d'Europe (la Grèce ou l'Espagne, par exemple) sur des groupes «ethniques» ou «culturels» aux critères prédéfinis (Assier-Andrieu et Gotman, 2003, p. 8). Quant à la référence au voyage communément adoptée par la République et le groupe concerné (que l'on retrouve aussi dans la désignation anglaise «*Travellers*»), elle répond directement à la motivation centrale du législateur qui est de faire droit à un «habitat traditionnel [...] constitué de résidences mobiles» (art.1, al. I de la loi du 5 juillet 2000). De plus, ce «voyage» par lequel est saisi et construit le groupe destinataire de la loi et qui permet d'échapper à l'essentialisme de définitions ethniques et identitaires, veut bannir, en les euphémisant, les traits systématiquement négatifs et péjorés dont les termes «Bohémiens» ou «nomades» sont restés les symboles.

L'accord trouvé sur cette appellation qui s'impose en 1970 est lui-même le fruit d'une histoire récente au fil de laquelle, en 1945, des groupes militants d'obédience catholique se structurent en groupe intermédiaire auprès des pouvoirs publics pour plaider la cause de la minorité tzigane persécutée, et initient un mouvement qui, allié à la prise conscience et à la constitution d'un mouvement tzigane international, connaîtra une série de développements à l'origine de mesures successivement adressées aux «populations d'origine nomade», «aux personnes vivant en caravane», ultérieurement assimilées aux «personnes sans domicile fixe» puis à la catégorie des «démunis» (Péquenard Imbert, 1999). Enfin, c'est dans une loi sur le Droit au logement que le secrétaire d'État au logement Louis Besson réussit en 1990 à inscrire un article (l'article 28) spécifiquement dédié aux gens du voyage. Il faudra à ce même secrétaire d'État au logement dix années supplémentaires pour parvenir à imposer une loi exclusivement consacrée à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et à les extraire ainsi de la nébuleuse sociale dans laquelle les mesures précédentes visaient à les fondre. Cette victoire constitue donc, dans la législation françai-

se, la consécration d'un groupe co-construit par l'initiative des pouvoirs publics et des citoyens concernés, et d'une altérité reconnue, nommée, identifiée pour être dotée de droits spécifiques. Nous assistons bien à la transformation d'une hospitalité accueillante à l'altérité en droit.

L'inspiration non équivoque de la loi n'est pourtant pas sans contradictions, pas plus d'ailleurs que les politiques sociales et le logement social lui-même dont la visée solidaire et intégratrice subvertie peut enfermer les bénéficiaires dans des filières plus marginalisantes qu'intégratrices. Comme toute politique dédiée à une population cible, la loi sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage a dû définir son périmètre, et, dans le cas présent, paramétrer le mode d'habiter qu'elle s'est donné pour objet de protéger, à savoir le caractère *traditionnel* de l'habitat en caravane. Cette qualification volontairement vague rencontre cependant, dans son application, des obstacles que les élus réticents ne vont pas manquer de soulever pour circonscrire l'étendue de leurs obligations. L'habitat en caravane, font-ils remarquer lors des débats à l'Assemblée Nationale et au Sénat, est en effet plus en plus partagé par les ménages et maintenant les étudiants exclus du marché du logement, y compris du logement social, et dont le nombre représente dans certains départements de la couronne parisienne la majorité des personnes vivant de façon permanente en caravane tractable. Or, les aires d'accueil pour les gens du voyage ne sauraient constituer un effet d'aubaine pour les ménages sédentaires à faibles revenus installés dans des caravanes. Ce n'est donc pas la caravane en soi qui est discriminante dans le cas présent, mais le fait qu'il s'agisse d'une résidence «voyageuse», qui ne saurait par ailleurs être confondue avec le «mobile home», modèle éminemment moderne d'adaptation aux contraintes de la mobilité du marché de l'emploi. Les débats et les propositions d'amendements visant à paramétrer la largeur de l'essieu des caravanes que les maires auront à charge d'accueillir dans le cadre de la loi témoignent ainsi de la volonté des accueillants de limiter leurs obligations et de faire en sorte que celles-ci, une fois remplies, ne soient pas ruinées par des occupations inappropriées, n'obligent pas à nouveau les gens du voyage à stationner de manière illicite sur le territoire de la commune, et ne continuent pas à

les confronter aux problèmes d'expulsion que cette loi est précisément censée éradiquer. La nécessité de protéger les aires d'accueil contre des squatts d'un nouveau type qui viendrait à anéantir les efforts financiers et les sacrifices politiques consentis pour équiper les communes en aires d'accueil pour les gens du voyage, réclamerait donc que la tractabilité des caravanes des gens du voyage soit spécifiée et l'itinérance patentée. La loi, cependant, n'en dit rien, comme elle ne dit rien non plus de l'identité des gens du voyage que, dans sa sagesse républicaine, elle se refuse à recenser. Mais si elle fait droit aux seules personnes «dites gens du voyage» et laisse à ces derniers la liberté de se dire tel ou pas, elle les définit, *nolens volens*, par ce qu'ils ne sont pas.

La caravane des gens du voyage n'est donc pas une résidence de pauvres, mais elle n'est pas non plus une résidence secondaire. Ce qui distingue la mobilité des gens du voyage du tourisme caravanier, c'est le fait que la caravane constitue leur habitat principal et non un équipement de loisir, d'où l'inadéquation postulée des terrains de camping à l'accueil des caravanes des gens du voyage. En théorie, car dans les faits il en va autrement, les équipements ne sont pas de même niveau et les exigences requises pour l'habitat permanent des familles sont supérieures à celles requises pour les séjours de vacances (nous y reviendrons). L'incompatibilité d'emblée écartée entre les vacanciers en caravane et les gens du voyage mérite pourtant réflexion. L'inadéquation des terrains de camping au mode d'habiter des gens du voyage révèle en fait une incompatibilité culturelle d'ordre supérieur entre gens du voyage et campeurs, qui explique notamment que l'avantage économique représenté par l'apport d'une clientèle permanente au sein d'équipements souffrant de taux de remplissage saisonniers soit, dans le cas d'espèce, sans objet. Au-delà des arguments fonctionnels et pratiques qui fondent l'inadéquation des terrains de camping à l'habitat des gens du voyage, réside en fait une opposition hiérarchisée entre un ensemble et un sous-ensemble: entre d'un côté, l'ensemble des citoyens du monde qui pratiquent le tourisme caravanier et, de l'autre, une population définie par son mode de vie; entre, d'un côté, une *pratique* du voyage et, de l'autre, des *gens* du voyage. L'essentialisme chassé par la porte revient par la fenêtre.

La loi, par les dispositifs spécifiques qu'elle réserve aux gens du voyage, fait place à des individus dont les pratiques doivent être accueillies et encadrées par la puissance publique et non par le marché auquel elle se substitue, certes, pour en pallier les défaillances, voire la désertion, mais avant tout parce leur qualité sociale est présupposée dommageable pour la société de vacanciers dont on ne redoute pas d'ailleurs un seul instant (contrairement aux ménages à faibles revenus) qu'ils puissent squatter les aires d'accueil pour les gens du voyage; des individus «à composante ethnique dont la sociabilité serait impossible dans une aire de camping conventionnelle et avec qui toute *mixité*, conséquence de la différence ethnique qui ne veut être reconnue comme telle, est impensable»; individus auxquels est donc réservé un «second réseau de campings» terme qui, comme le remarque Josep M. Comelles «n'apparaît pas dans le projet» ni dans le texte de loi (Comelles, 2000, p. 66). Nous sommes là dans le schéma de l'hospitalité qui, en concevant un espace *pour* l'autre et pour lui exclusivement, l'y cantonne au vu même de son altérité.

Le refus républicain de confondre l'itinérance et les individus qui la pratiquent et de leur imputer une essence particulière entraîne enfin des contradictions, dont certaines sont résolues par des segmentations supplémentaires du cantonnement et les autres restent insolubles. Les gens du voyage, nous le savons, se déplacent plus ou moins, ils le font par choix mais aussi parce que le manque de places les y contraint, et certains parmi eux se sont sédentarisés. Pour maintenir la fluidité de l'offre des places créées par les nouvelles aires d'accueil, la durée du séjour est donc réglementée et les aires différenciées selon les types de séjour. La loi distingue ainsi trois types d'aires d'accueil selon la capacité d'accueil et la durée du séjour, l'une et l'autre en termes inversement proportionnels, à savoir: les aires d'accueil proprement dites et les aires de grand passage qui se différencient par la localisation et le degré d'aménagement, ainsi que les emplacements pour les grands rassemblements qui, à la différence des deux premières, sont à la charge de l'État et non des communes. Dans les aires d'accueil qui ont la capacité d'accueil la plus réduite, la localisation la plus favorable et le niveau d'équipement le plus élevé, la durée maximale du séjour est ainsi fixée à neuf mois, durée théori-

quement calée sur l'année scolaire (qui en comporte dix, en réalité) de façon à favoriser la scolarisation des enfants. A cette restriction réglementaire qui contraint les gens du voyage à l'itinérance selon la logique même des lois de l'hospitalité explicitement dévolues à un séjour temporaire, peuvent s'ajouter en outre les dispositions discrétionnaires que les gestionnaires privés des aires d'accueil peuvent prendre en accord avec le maire de la commune, à savoir la restriction de la durée maximale de séjour autorisée à trois mois, un intervalle de deux mois entre deux séjours, voire la fermeture annuelle de l'aire d'accueil, celle-ci destinée à couper court à toute sédentarisation de fait. Assignés à la mobilité, les gens du voyage devraient ainsi pouvoir compter sur une disponibilité réelle de places. L'argument pragmatique, là encore, repose sur une différence culturelle entretenue pour des besoins de gestion, et non pour répondre aux usages et aux besoins réels des personnes concernées.

Mais qu'en est-il des gens du voyage sédentarisés – d'ailleurs en quoi sont-ils encore des gens du voyage, sinon par essence? – vivant en pavillon, en appartement ou sur des terrains familiaux dont ils sont propriétaires et sur lesquels ils ont installé leur caravane, éventuellement des extensions en dur? En toute logique, la loi là encore ne les connaît pas, bien qu'elle préconise, à titre annexe, la mise en oeuvre d'un «logement adapté», ensemble de solutions intermédiaires traduisant et destinées à accompagner le passage progressif de l'habitat en caravane à l'habitat en logement sédentaire. Les gens du voyage sédentarisés intéressent néanmoins les élus tenus d'estimer leurs capacités d'accueil existantes pour évaluer les équipements à construire au sein des schémas départementaux qui déterminent, sous l'autorité des préfets, les besoins existants (art. 1^{er}). En demandant à inclure tous les gens du voyage résidant au sein de la commune, qu'ils soient sur des aires d'accueil ou des parcelles individuelles, dans le recensement des places existantes (Sénat, 23 mars 2000), les élus substituent une fois de plus au critère «équipement» une entrée par la «population». La loi leur donnera partiellement satisfaction en autorisant que le recensement des terrains familiaux figure en annexe du schéma, sans toutefois que cet élément vienne en décompte des besoins en aires d'accueil.



Fonte: André Correia

Le diable loge dans les détails, dit-on. Ceux-ci révèlent les ambiguïtés d'une loi conçue à l'intention d'individus dont elle veut protéger l'altérité sans la présumer; dont la protection, fonction première de l'hospitalité, repose sur un certain nombre de prémisses, à savoir le caractère temporaire du séjour et le cantonnement dans un espace à part, sorte de quarantaine simultanément destinée à ménager les hôtes et à déjouer la dangerosité des contacts avec l'accueillant. Cette loi, il le faut le redire, élaborée en étroite concertation avec les organisations représentatives des gens du voyage et avec leur soutien, a contribué à leurs yeux à faire de son infatigable instigateur, le secrétaire d'État au logement Louis Besson, «leur» ministre. Mais s'il est fréquent de voir son portrait de bienfaiteur trôner en bonne et due place à l'intérieur des caravanes, les aires d'accueil ont aussi, en certaines circonstances, reçu le triste nom de «camps Besson».

La liberté accrue d'expulsion et le renforcement inédit des frontières communales

La loi du 5 juillet 2000 fut le fruit d'un travail de longue haleine et l'issue d'un long combat, et, depuis le changement de majorité politique, ses avancées ont été significativement grignotées. Sa promulgation n'a pourtant rien d'un miracle, elle fut, selon la qualification d'usage, une loi d'équilibre et, comme telle, considérée comme une bonne loi. D'aucuns, plus sévères, la qualifient de «marché», marché conclu au bénéfice des maires qui,

contre l'obligation de participer à l'accueil des gens du voyage, ont obtenu des facilités accrues d'expulsion, celles-ci substantiellement renforcées depuis le changement de majorité. Les groupes de travail et de pression qui ont été à l'origine de l'article 28 de la loi de 1990 et de la loi du 5 juillet 2000 sont en effet le fait des maires (et non du gouvernement), exaspérés par le stationnement sauvage des caravanes sur leur commune et par les moyens juridiques insuffisants dont ils disposaient pour procéder à leur expulsion. Pour répondre à des problèmes récurrents amplifiés par l'urbanisation accrue des territoires qui, aux abords des grandes agglomérations notamment, réduisent la disponibilité de terrains vagues ou non affectés dans lesquels les gens du voyage trouvaient bon an mal an à s'installer, le législateur a donc retourné la proposition des maires – demande de moyens accrus d'expulsion – en obligation d'accueillir de manière appropriée, laquelle ferait tomber *ipso facto* la nécessité d'expulser. Ce sera le fameux «donnant-donnant» auxquels nombre d'élus voudront réduire une loi qui se voulait, on l'a dit, hospitalière car accueillante à une différence haussée à une dignité citoyenne.

Pour nombre d'élus, l'article majeur de la loi Besson est, non pas l'article 1 qui fait obligation aux communes de participer à l'accueil des gens du voyage, mais l'article 9 qui définit les nouveaux moyens d'expulsion mis à la disposition des maires qui se seront acquittés desdites obligations. Cet article 9 donne en effet aux maires qui auront équipé leur commune des aires d'accueil prévues par le schéma départemental la possibilité d'interdire par arrêté tout stationnement hors des aires d'accueil aménagées, et la faculté de saisir le tribunal de grande instance pour faire procéder à l'évacuation forcée des contrevenants selon une procédure accélérée; il étend enfin ces dispositions non seulement aux communes équipées mais à celles qui participent financièrement au schéma départemental. Aujourd'hui, la loi est encore plus favorable aux maires dans la mesure où les mesures d'évacuation ne sont plus du ressort du tribunal, mais directement du préfet. La loi comporte également une disposition d'exception – de l'aveu même de Louis Besson, c'est une disposition limitative du droit de propriété sans précédent – qui autorise

le maire à demander l'expulsion d'une caravane en stationnement illicite non seulement sur le domaine public mais sur un terrain privé (à condition, dans un cas comme dans l'autre, que ce stationnement porte atteinte à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publique). Pour obtenir ces moyens renforcés d'expulsion, les élus font valoir les sacrifices que constituent l'aménagement d'une aire d'accueil et la présence des gens du voyage sur leur commune, manifestant le plus directement une rhétorique de la libéralité forcée et non du droit – sacrifices financiers mais surtout politiques, coûteux en voix, auxquels ils se voient contraints, qu'ils n'entendent pas reformuler en termes de légitimité et de légalité à l'attention d'électeurs supposé a priori indisposés par les gens du voyage, auxquels ils prêtent allégeance et vis-à-vis desquels, ce faisant, il se démettent de leur statut de représentants. Otages d'un État qui les contraint d'accueillir, les maires revendiquent des garanties étatiques étendues pour des hôtes dont ils ne se jugent pas les représentants. Nombre d'élus se disent d'ailleurs résolus à s'abriter derrière l'obligation étatique d'accueillir les gens du voyage pour «faire passer» auprès de leurs administrés une loi impopulaire, obligeant de voisiner avec un corps étranger au peuple français.

Au nom de la logique de l'hospitalité qui repose sur la souveraineté de l'accueillant, les maires obtiennent également une disposition juridique exceptionnelle qui étend leur souveraineté territoriale de manière inédite à l'encontre des gens du voyage. Accordé en contrepartie de leurs efforts d'aménagement, cette disposition permet aux maires ayant rempli leurs obligations d'interdire, par arrêté, en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles des gens du voyage (art 9, al. 1^{er}). «Normale», cette disposition constitue là encore, de l'aveu même de Louis Besson, un point limite au-delà duquel la loi ne saurait aller, malgré les revendications de députés toujours plus gourmands, dans la mesure où l'interdiction de stationner statuée par le juge vaut désormais non seulement pour le terrain concerné, mais pour l'ensemble du territoire communal⁴. Autrement dit,

⁴ Un député demandait que les gens du voyage expulsés puissent être dirigés non seulement vers l'aire communale mais dans le département (AN, 23 mai 2000).

une caravane en stationnement illicite, expulsée d'un terrain situé en dehors de l'aire d'accueil municipale, devra obligatoirement se réinstaller dans l'aire d'accueil s'il reste des places et, à défaut, quitter le territoire de la commune⁵. Ainsi, pour les gens du voyage, le territoire national n'est-il plus continu, mais devra composer avec des frontières communales expressément dressées pour eux. Nous sommes là, à une échelle plus réduite, en présence d'un équivalent de l'espace Schengen qui expose les ressortissants séjournant illégalement dans un pays à des poursuites sur l'ensemble du territoire ainsi défini. Le périmètre de la commune se referme sur les gens du voyage: soit ils séjournent sur l'aire d'accueil prévue pour eux, soit ils en sont chassés.

Des droits restreints pour une population singularisée

La rhétorique des droits et des devoirs émailla de façon constante les débats parlementaires sur une loi jugée par beaucoup trop bienveillante envers des populations jugées peu soucieuses de l'ordre public et peu respectueuses de la loi. À maintes reprises, on réclama que la loi en préparation comporte des rappels à la loi, à quantité de lois dont on présumait ainsi que les gens du voyage n'y étaient pas assujettis. À tout moment on voulut faire préciser que, contre le sacrifice consenti pour une population indésirable, celle-ci avait des devoirs envers la communauté qui voulait bien les accueillir. L'illégalité-même de certaines fantaisies suffit parfois à les faire disparaître, et de simples rappels à la loi retournés à leurs auteurs vinrent à bout de leurs excès. Mutuel, le respect invoqué, apparaissait en fait comme une condition préalable à la promulgation d'un texte qui, autrement, risquait de donner des droits excessifs aux uns, et insuffisants aux autres, et la suspicion de déloyauté, qui au cœur de l'hospitalité consentie à des étrangers, filtra dans d'innombrables propositions d'amendements. Qu'en est-il donc des mesures effectivement en vigueur associés à l'aménagement des aires d'accueil, détaillés dans les décrets d'application et les modifications des différents codes concernés?

Il est à souligner en premier lieu que l'accès payant à une place située en aire d'accueil aménagée ne fait pas autant du propriétaire de la caravane un locataire. Témoin le fait qu'il n'est pas supposé s'acquitter d'une redevance, mais d'un simple droit d'usage. Le vocabulaire n'est pas neutre, mais comporte en creux tous les droits dont les personnes concernées ne pourront dès lors se prévaloir face aux organismes gestionnaires des aires d'accueil, dont nous avons vu qu'ils peuvent et sont, de fait, dans la majorité des cas, des organismes privés. Toujours dans le même registre, la caravane n'étant pas assimilée à un logement, ne donne droit à aucune allocation logement. Précaire et financièrement pénalisé, le statut de l'habitat en caravane reste une forme mineure d'habitat, un habitat sans statut véritable.

Les spécifications pour l'aménagement des aires d'accueil contenues dans le décret relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage reposent elles aussi sur des normes de construction qui dérogent aux normes minimales en vigueur telles qu'elles sont édictées pour le logement social, par exemple. Les normes sanitaires applicables aux aires d'accueil sont en tout point des normes *minimum* d'équipement: seuls sont en effet exigés un bloc sanitaire minimum par aire, une douche et deux W.C. pour cinq places de caravanes, l'alimentation de chaque place de caravane en électricité et en eau potable (l'eau chaude, bien que recommandée, n'est pas obligatoire). Le minimum des deux W.C. répond à la séparation hommes-femmes prétendument réclamé par la tradition des gens du voyage. La modicité de leurs besoins d'hygiène, de même, serait-elle imputable à une tradition que l'on entend de la sorte préserver? Toutefois, les normes officielles ne sont pas le tout de la chose. Il faut aussi compter avec la nébuleuse para-officielle des associations, des organismes de gestion «expérimentés» et des bureaux d'étude qui émettent à l'attention des maîtres d'œuvre des recommandations destinées à traduire le texte général en dispositions pratiques. Or, leurs préconisations traduisent un souci de solidité toute sécuritaire destinées à préserver les gestionnaires de déprédations prévisibles et annon-

⁵ Désormais, le refus de se conformer à l'arrête d'expulsion est également passible d'une amende de 3750 Euros (*Loi relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Version consolidée au 7 mars 2007*).

cées: équipements «résistants» afin d'éviter la casse et le vol, huisseries renforcées, portes métalliques capables de «résister aux coups», portes blindées, pavés de verre, volets intérieurs, grilles et barreaux pour les locaux techniques, appareils sanitaires non commercialisables et lavabos moulés dans le mur... En revanche, le souci d'intégration paysagère qui anime ces mêmes prescripteurs à l'égard des clôtures – que l'on recommande d'aménager en haies vives plutôt qu'en clôtures grillagées – semble manifestement destinée à satisfaire l'agrément des riverains plutôt que celui des occupants des aires d'accueil.

Le terme «aire d'accueil», en usage depuis 1986 et purement et simplement reconduit dans le texte de loi, correspond lui-même à une spécification minimale des qualités urbanistiques attendues. De fait la circulaire d'application relative à la localisation des aires d'accueil énonce des normes d'urbanisme sommaires et curieusement sélectives. Elle préconise que les aires d'accueil décidées dans le cadre du schéma départemental, ayant vocation d'habitat, soient situées au sein des zones urbaines ou à proximité de celles-ci, de sorte à être accessibles aux services publics: équipements scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels, qui incarnent l'ouvrage républicain. Les équipements commerciaux et de loisir ne figurent donc pas dans la liste des besoins d'hôtes que l'État entend veiller à intégrer selon ses valeurs propres et, en premier lieu, à éduquer. Parallèlement, la loi impose que ces aires d'accueil soient programmées et réalisées à l'intérieur de secteurs géographiques déterminés au sein du schéma départemental, ce qui contribue au renforcement de la territorialisation d'un habitat dont on veut pouvoir circonscrire et contrôler le périmètre d'implantation.

Singulier, le traitement des aires d'accueil des gens du voyage l'est également sur le plan de la gestion dont le partenariat, encouragé par la loi, se traduit par un «processus de contractualisation en chaîne destiné à responsabiliser les différents acteurs publics et privés» (Aubin, 2003, p. 58) qui interviennent à tous les stades de l'aménagement des aires d'accueil, de leur réalisation à leur gestion, celle-ci confiée le plus souvent par la mairie, comme on l'a dit, à un organisme privé. La singularité de ce mode de gestion doit cependant se mesurer à l'aune des politiques publiques territo-

rialisées dont le recours généralisé au contrat constitue la source juridique désormais canonique des espaces ségrégués (Deschamps, 1998). Il en va ici des gens du voyage comme des bénéficiaires du logement social dont des ensembles urbains entiers, le cas échéant plus peuplé que ceux d'une commune, n'ont de rapport avec cette dernière que par l'intermédiaire de l'entité gestionnaire dont ils dépendent pour leur espace privé autant que pour un espace qui n'a de «public» que le nom. A ce titre, les gens du voyage comme les habitants des grands ensembles constituent, à l'échelle municipale, des citoyens de second degré, soit un statut proche de celui, subalterne, de l'hôte non pas doté de droits, mais seulement admis à les négocier.

Comme le logement «social», les aires d'accueil des gens du voyage, répondent à une logique de protection étatique des individus dont les besoins sont délaissés par le marché. La loi sur l'habitat et l'accueil des gens du voyage prévoit en effet une contribution financière étatique substantielle pour l'aménagement des aires qui incombe aux communes, correspondant à 70% des frais engagés dans la limite d'un plafond fixé par décret (art. 4), à laquelle s'ajoutent une aide forfaitaire à la gestion prise en charge par le département, et une majoration de la dotation globale de fonctionnement, celle-ci attribuée par l'État et calculée sur la base de la population des communes qui sera ici augmentée à raison d'un habitant par place de caravane (art. 7). A cet égard, les aires d'habitat et d'accueil des gens du voyage entrent pleinement dans la catégorie des logements aidés. Elles en subissent les mêmes avatars, à savoir un enfermement dans une filière spécifique, dite «sociale» par opposition à la logique économique dominante mais dont la réalité finit, du même coup, à être refusée aux bénéficiaires placés sous sa protection, qui ont avant tout besoin, faut-il le rappeler, de logements bon marché. Les gens du voyage sont une population «sociale» avant d'être des agents économiques et des consommateurs.

Des dispensaires d'urbanité pour une population socialement accompagnée

Parmi les motifs de scepticisme des maires quant aux chances de succès de la loi Besson,

figurait la crainte de voir les gens du voyage refuser de s'installer sur les aires d'accueil réalisées à leur bénéfice. Les maires fussent-ils parvenus à combler le déficit de places, réussiraient-ils à y faire séjourner leurs destinataires? Cette crainte, exprimée après bien d'autres, reflète le rejet des aires existantes rendues inhabitables par leur conception, leur localisation ou les dégradations dont elles ont fait l'objet. Celles-ci, régulièrement stigmatisées, ne soulèvent pourtant aucune question, tant il est admis que ce comportement relèverait d'un trait de nature, ou d'un trait culturel naturalisé indifférent à la notion de propriété et, par voie de conséquence, plus familière du vol et de l'économie de rapine qu'au respect des biens. C'est sur la base de cette culture nomade, dûment informée par la tsiganologie qui n'hésite pas le cas échéant à anoblir son objet en haussant les Tsiganes au rang des «chasseurs-cueilleurs», que vont dès lors se fonder les interventions de tous ordres jugées nécessaires pour simultanément respecter et amender les coutumes et les traditions accueillies. De la même façon que les logements de transit destinés aux familles immigrées devaient leur apprendre à habiter, les aires d'habitat et d'accueil pour les gens du voyage doivent emporter des effets pédagogiques que l'offre d'accompagnement social intégrée dès en amont de leur réalisation est censée assurer.

L'élaboration des schémas départementaux doit en effet être conduite en association avec une commission consultative (départementale) dont la composition prévue par décret inclut, outre le préfet et le président du Conseil général, des représentants du département, des maires et des gens du voyage et, au titre de la représentation de l'État, les représentants des services de l'équipement, des affaires sociales, de l'éducation nationale, des services de police et de gendarmerie. Quant au travail d'évaluation des besoins et de l'offre existante effectué par ces commissions consultatives, il doit porter sur l'ensemble des besoins des gens du voyage séjournant dans le département, y compris les besoins en matière scolaire, socio-éducative et sanitaire. Les études menées au sein de ces commissions doivent ainsi porter non seulement sur les besoins quantitatifs de stationnement, mais sur les caractéristiques socio-démographiques des populations concernées, leurs modes de vie et d'habitat et les lieux d'exercice de leurs activités.

Les actions socio-éducatives à mener auprès des gens du voyage doivent quant à elles contribuer à la pré-scolarisation et à la scolarisation des enfants, à l'alphabétisation des adultes, favoriser l'accès aux soins et la promotion de la santé des familles, les aider dans leurs démarches administratives et permettre leur adaptation à l'environnement économique. Qui pourrait se désoler de la générosité d'une aide couvrant au maximum les besoins de tous ordres d'une population économiquement défavorisée dont les savoirs-faire professionnels trouvent une place de plus en plus congrue dans le marché du travail contemporain? Plus problématique, en revanche, est la globalisation d'une action qui vise à fournir une offre d'habitat d'emblée informée par des connaissances (et donc des enquêtes) générales sur le mode de vie, autant dire la culture de la population que l'on veut accueillir et loger. C'est ici que prend sens l'objet même de la loi qui porte non seulement sur l'habitat mais sur l'accueil des gens du voyage. Un accueil pensé comme compréhensif, au double sens du terme, c'est-à-dire à la fois attentif et contenant, bienveillant et vigilant, où nous retrouvons l'ambivalence d'une hospitalité accueillante à la différence mais nécessairement tendue vers sa domestication, voire sa réduction.

Paradoxale apparaîtra à cet égard l'extrême attention portée à la structure familiale des gens du voyage que l'on entend respecter, voire conserver, tel un atome de sociabilité irréfragable que l'organisation spatiale des aires d'accueil devra dès lors impérativement ménager. Nous remarquons plus haut que la désignation «gens du voyage» ne se conjugait pas au singulier. Dans le même esprit, il est communément admis que les gens du voyage sont organisés en clans, que leurs familles sont élargies, que leur mode de vie est communautaire et que l'aménagement des places de caravanes doit être pensé en conséquence; il doit en particulier permettre la proximité d'une grande caravane pour le ménage de la première génération et d'une caravane plus petite pour le ou les ménages de la génération suivante. Une observation plus attentive aux faits qu'aux représentations pré-conçues montre en réalité que les gens du voyage, comme l'ensemble de la société, cherchent à s'isoler et que chaque famille délimite, quand elle le peut, son emplacement ici avec des canisses, là avec des

tentes qui évitent la vue du voisinage. Historiquement, la vie en groupe des gens du voyage n'est en fait que le résultat de la conjonction du manque de terrain et de reconnaissance qui pousse, depuis des décennies, les nomades à se regrouper pour faire nombre et poids face aux progrès de l'urbanisation et de l'emprise foncière qui réduit sans cesse leur liberté de circuler et de stationner. Plus qu'à un respect de la culture du groupe accueilli, on peut donc voir dans la complaisance des pouvoirs publics envers une présumée vie traditionnelle de groupe un refus de l'individualisation qui resterait l'apanage de la modernité.

Ce refus de l'individualité va de pair avec la contestation de la représentativité des gens du voyage à laquelle disent se heurter les préfets chargés de constituer les commissions consultatives mentionnées plus haut. Seule en effet la représentativité des gens du voyage fait ici question, tantôt pour réfuter les associations trop pugnaces, tantôt pour disqualifier la légitimité de leurs fondements – en particulier quand ceux-ci sont religieux. Nul, en revanche, ne relève la contradiction d'une «représentativité» qui n'est consacrée que par la nomination. Tous les membres des commissions départementales sont en effet nommés par le préfet, mais les membres des services de l'Etat ès qualité et les maires après désignation par leurs associations départementales quand elles existent.

Nécessairement encadrés par les autorités administratives, présumés étrangers à l'individualisme moderne et contestés dans leur légitimité associative, les gens du voyage apparaissent ici comme un agrégat assigné à la vigilance des pouvoirs publics et dont l'accès à la parole politique entachée d'allégeances suspectes, est récusable. Nous trouvons là réunis les éléments-mêmes du statut de l'hôte, suspendu à des règles décidées pour lui et en dehors de lui par les gardiens des lois de la République, préfets, services administratifs, représentants à tous les échelons des collectivités territoriales, considérés comme leurs seuls représentants pleinement légitimes. Les gens du voyage, habilités ni en qualité d'individus, ni à titre de représentants de leurs intérêts, voient leurs droits décidés et tranchés pour eux et non par eux. La loi, dont ils ne sont pas les sujets et qui s'adresse en réalité aux maires, les installe ainsi dans une position d'éternels protégés.

En conclusion

Une loi pour les gens du voyage? Cette entorse à la règle républicaine inspirée par l'hospitalité infiltre le droit des libéralités qui en constituent le fondement. Le danger réside dès lors dans l'inversion toujours possible de la libéralité en son exact contraire, le rejet. Entre hospitalité et inhospitalité, la frontière est infiniment ténue et la transformation de l'une en l'autre toujours à l'horizon de pratiques par définition instables, voire livrées à l'arbitraire. Lorsqu'un député s'inquiétait de ce que l'élaboration d'un projet de loi, «uniquement consacré au stationnement et au logement des gens du voyage» en une période où toutes les demandes de logement à loyer modéré ne peuvent être satisfaites soit «susceptible d'apparaître comme un traitement 'préférentiel' lié à la crainte des capacités de 'nuisance' des gens du voyage» (AN, 2 juin 1999), il ne faisait rien d'autre que de prier les gens du voyage de se faire discrets et oublier, autrement dit de passer par pertes et profits les décennies, voire les siècles d'expulsions et de mauvais traitements à l'origine des «nuisances» qui leur sont imputées; de se ranger à l'égalité républicaine, et de faire la queue, comme tout le monde! De la même façon qu'au lendemain de la guerre, on exhorta les juifs à ne pas présenter de créance au pays et à ne réclamer aucun dommage susceptible d'attirer sur eux un racisme dont le peuple français trouverait alors aisément à s'exonérer.

C'est contre cette rhétorique de mise à niveau et d'"effacement de l'ardoise" qui retourne la revendication du préjudice et la légitimité des droits subjectifs en privilège, que la loi sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage a su s'inscrire, et faire droit à la condition collectivement assumée de l'inégalité des rapports sociaux. Cependant, en le faisant au nom d'une tradition, en fait d'un groupe à respecter et à protéger, elle introduit une distorsion à travers laquelle le culturel s'interpose entre la société globale et les besoins économiques de ses membres. En privilégiant l'organisation d'une enclave culturelle et en soumettant l'évaluation des besoins économiques de ses membres à ce filtrage culturel, elle en fait des membres à part – et non pas à part entière, comme ses propres instigateurs voudraient s'en convaincre.

Références bibliographiques

ASSIER-ANDRIEU L. et GOTMAN A. (dir.), 2003, *Légiférer sur les "gens du voyage". Genèse et mise en œuvre d'une législation*. Paris, Cepel/Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement/Plan construction et architecture.

AUBIN E., 2003, *La commune et les gens du voyage*. Paris, Berger-Levrault.

COMELLES J. M., 2000, "Epidemiae. De l'errance comme identité culturelle. A propos des gens du voyage dans la *res publica*", in *Villes et hospitalité. Légiférer sur les "gens du voyage": les communes et la République*. Actes du séminaire de Perpignan – 15-16 Octobre 1999. Paris, Fondation Maison des sciences de l'homme/Plan construction architecture/

/Institut catalan de recherche en sciences sociales, pp. 61-68.

DESCHAMPS E., 1998, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*. Paris, L.G.D.J.

GOTMAN A., 2004, "L'hospitalité façonnée par le droit: la loi Besson sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage", in A. GOTMAN (dir), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs "étrangers"*. Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, p. 199-234.

PÉQUENARD IMBERT S., 1999, *Les Tsiganes: analyse d'une politique d'insertion à Toulouse*. Thèse pour le diplôme de Doctorat en Géographie et Aménagement. Université de Toulouse II-Le Mirail.