

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



6 May 2008

Pièce n° 1

Centre Européen des Droits des Roms c. France
Réclamation n° 51/2008

RECLAMATION

enregistrée au Secrétariat le 17 avril 2008



EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE

1386 Budapest 62, P.O. Box 906/93, Hungary
Phone: (36-1) 413-2200; Fax: (36-1) 413-2201
E-mail: office@errc.org
<http://errc.org>

Budapest, le 17 avril 2008

Secrétariat de la Charte sociale européenne

Direction générale des Droits de l'homme et des Affaires juridiques
Direction des monitorings
F-67075 Strasbourg Cedex

Réclamation collective Centre européen des droits des Roms c. France

Table des matières

I. Recevabilité

I.1. Etat partie

I.2. Articles concernés

I.3. Qualité pour agir du Centre européen des droits des Roms

II. Objet de la réclamation

II.1. Article 16, article 19, article 30, article 31, article E de la Charte sociale européenne révisée et droit au logement dans la jurisprudence du CEDS et dans les normes internationales pertinentes

III. Données factuelles relatives à la violation par la France des articles 16, 19, 30 et 31 lus seuls et/ou en combinaison avec l'article E concernant l'interdiction de la discrimination

III.1. Exclusion sociale institutionnalisée des gens du voyage en droit français

III.2. Mauvaise application des textes de loi concernant la création d'aires d'accueil pour les gens du voyage

III.3. Justice expéditive: mesures préventives contre l'installation de gens du voyage, sanctions disproportionnées et expulsions collectives "expresses" de gens du voyage coupables de violations de la propriété publique/privée

III.4. Insuffisance des mesures positives destinées à favoriser l'accès des gens du voyage à un logement suffisant sur le plan matériel et culturel

III.5. Absence de politique nationale en matière d'offre de logement aux familles roms immigrées résidant régulièrement en France

IV. Conclusions

I.1. Etat partie

I.1.01. France: Haute Partie contractante à la Charte sociale européenne révisée (ci-après, la “CSER”) depuis le 7 mai 1999, la France a accepté le mécanisme de contrôle relevant de la procédure de réclamations collectives prévue à la partie IV, article D, paragraphe 2, de la Charte, conformément au Protocole additionnel à la CSE prévoyant un système de réclamations collectives. Il convient de noter que la France se considère liée par tous les articles de la Partie II de la Charte révisée et n’a formulé ni réserve ni déclaration concernant aucun de ces articles¹.

1.2. Articles concernés

1.2.01 Article 16 – « En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s’engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d’encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d’aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées. »

1.2.02 Article 19 – « En vue d’assurer l’exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l’assistance sur le territoire de toute autre Partie, les Parties s’engagent:

4. à garantir à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation ou sont soumises au contrôle des autorités administratives, un traitement non moins favorable qu’à leurs nationaux en ce qui concerne les matières suivantes:

[...]

c. le logement; »

1.2.03 Article 30 – « En vue d’assurer l’exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l’exclusion, les Parties s’engagent:

a. à prendre des mesures dans le cadre d’une approche globale et coordonnée pour promouvoir l’accès effectif notamment à l’emploi, au logement, à la formation, à l’enseignement, à la culture, à l’assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d’exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;

¹ Voir la liste des dispositions de la Charte sociale européenne révisée acceptées par la France à l’adresse http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/1_general_presentation/Provisions_en.pdf. Voir aussi la liste des réserves /déclarations, à l’adresse <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=163&CM=7&DF=26/10/2005&CL=ENG&VL=1>

b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

1.2.04 Article 31 – « En vue d’assurer l’exercice effectif du droit au logement, les Parties s’engagent à prendre des mesures destinées:

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

1.2.05 Lus seuls et/ou en combinaison avec:

Article E: « La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l’ascendance nationale ou l’origine sociale, la santé, l’appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. »

1.3 Statut du Centre européen des droits des Roms

1.3.01. Le **Centre européen des droits des Roms** (ci-après, « le CEDR ») est une organisation internationale non gouvernementale (OING) dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l’Europe. Le CEDR est l’une des organisations habilitées à présenter des réclamations collectives dans le cadre du mécanisme de la CSE/CSER. En vertu de la Partie IV, article D, qui renvoie aux dispositions du deuxième Protocole additionnel, les Parties reconnaissent aux organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l’Europe et inscrites sur la liste des organisations ayant qualité pour agir dans le cadre du mécanisme de la CSE/CSER, le droit de soumettre des réclamations collectives au Comité européen des Droits sociaux, que les organisations en question relèvent ou non de la juridiction de l’un des Etats parties à la CSE/CSER. Le CEDR a qualité pour agir dans le cadre du mécanisme de réclamations collectives au titre de la CSE/CSER depuis juin 2002² et est actuellement inscrite pour la période allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2010 sur la liste des OING habilitées à déposer des réclamations collectives³.

1.3.02. De plus, aux termes de l’article 3 du deuxième Protocole additionnel à la CSE, les organisations internationales non gouvernementales visées à l’article 1.b peuvent présenter des réclamations dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement compétentes. Le CEDR est une organisation juridique internationale d’intérêt public dont le siège est à Budapest, qui surveille la situation des Roms en Europe sur le plan des droits de l’homme et qui assure une défense juridique en cas d’abus. Depuis sa création en 1996, le CEDR a effectué directement un travail de terrain dans plus d’une vingtaine de pays, dont la France, et a réalisé et diffusé de nombreux écrits – vastes études, messages de soutien et prises de position publiques. En novembre 2005, le CEDR a publié un rapport sur la situation que connaissent, au regard des droits de l’homme, les tsiganes, les gens du

² Voir la lettre adressée le 14 juin 2002 par le Secrétariat Général du Conseil de l’Europe à M. Claude Cahn, du Centre européen des droits des Roms.

³ Voir la liste des OING à l’adresse

http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/organisations_entitled/OING_List_en.pdf

voyage et les migrants roms en France, rapport intitulé « Hors d'ici !: Anti-tsiganisme en France ». En mars 2007, le CEDR et le centre portugais Numena ont publié un rapport baptisé *L'inclusion sociale dans les services sociaux: le cas des Roms et des gens du voyage – Etude de l'impact des plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale en République tchèque, en France et au Portugal*. Le CEDR continue à suivre la situation des gens du voyage en France. Les publications du CEDR sur la France et d'autres pays, ainsi que des informations complémentaires au sujet de l'organisation, sont disponibles sur l'Internet à l'adresse <http://www.errc.org>.

1.3.03. Atteste par ailleurs de la reconnaissance du statut du CEDR la présentation des réclamations ci-après auxquelles il a été fait droit :

- *Réclamation n° 15/2003 - Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, déposée le 4 avril 2003; Résolution [ResChS\(2005\)11](#) adoptée le 8 juin 2005 par le Comité des Ministres.
- *Réclamation n° 27/2004 - Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, déposée le 28 juin 2004; [Résolution ResChS\(2006\)4](#) adoptée le 3 mai 2006 par le Comité des Ministres.
- *Réclamation n° 31/2005 - Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, déposée le 22 avril 2005; [décision sur le bien-fondé](#) adoptée par le Comité européen des Droits sociaux le 18 octobre 2006. Résolution [ResChS\(2007\)2](#) adoptée le 5 septembre 2007 par le Comité des Ministres.
- *Réclamation n° 46/2007 - Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, déposée le 22 octobre 2007; décision sur la recevabilité adoptée par le Comité européen des Droits sociaux le 5 février 2008.

II. Objet de la réclamation: articles 16, 19, 30, 31 et E

II.0.01. La présente réclamation collective porte sur la situation des gens du voyage⁴ en France au regard du logement. Le logement constituant un élément essentiel pour la santé et la prospérité des familles, le CEDR soutient que toutes les injustices qui existent en France en la matière (y compris, mais pas seulement l'exclusion sociale, les expulsions, le manque d'accès aux logements, l'accès insuffisant aux commodités de base) sont contraires aux articles 16 et 31 de la Charte révisée. De plus, le CEDR estime que la situation à laquelle doivent aujourd'hui faire face les gens du voyage sur le plan du logement — ségrégation, conditions de vie ne répondant pas aux normes minimales, absence de garantie de maintien dans les lieux, expulsions et autres violations systématiques du droit à un logement d'un niveau suffisant qui frappent de manière disproportionnée les gens du voyage en France — est un indicateur important de leur exclusion sociale ; elle rend leur droit au logement illusoire et irrespectueux des articles 30 et 31 de la CSER. Le CEDR maintient également que la France, au mépris de l'article 19 de la CSER, a omis de prendre des mesures pour remédier aux déplorables conditions

⁴ Les questions d'identité au sein des nombreuses communautés considérées comme "tsiganes" ou comme faisant partie des "gens du voyage" en France sont complexes et ont longtemps été associées à des notions stéréotypées. Pour les besoins de la présente réclamation, le CEDR utilise l'expression "gens du voyage" en référence à des groupes ethniques — y compris les "gitans"— descendants de groupes établis depuis longtemps en France et qui, sur plusieurs générations, ont joué un rôle-clef dans l'histoire et la société françaises. Ces personnes sont stigmatisées et subissent depuis longtemps des discriminations en France, du fait en partie de leur style de vie itinérant qui est une caractéristique fondamentale de la culture et de l'identité de bon nombre de "gens du voyage". Le terme "Rom", habituellement suivi de l'adjectif "migrant" désigne quant à lui les Roms qui ont émigré en France en provenance d'autres pays du Conseil de l'Europe, le plus souvent de Roumanie.

de vie des migrants roms issus d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe. Le CEDR affirme que ces articles peuvent être lus seuls et/ou en combinaison avec l'article E de la Charte révisée relatif à la non-discrimination.

II.1. Articles 16, 19, 30, 31 et E et droit au logement dans la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux

II.1.01. Le droit au logement est expressément garanti par l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée. Il est en outre considéré comme un moyen de garantir la protection sociale, juridique et économique de la famille (article 16) ainsi que le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30). On notera que le droit au logement s'applique aussi aux travailleurs migrants (article 19). Le simple fait que le droit au logement soit protégé par quatre articles distincts de la CSER suffit amplement à démontrer l'importance qu'ont voulu lui conférer les rédacteurs de ce texte. Le CEDR se permet de remarquer, comme le Comité européen des Droits sociaux (ci-après « le CEDS ») l'a lui-même observé, que les divers articles de la CSER qui protègent le droit au logement se recoupent sur de nombreux points: ainsi, dans sa décision concernant la réclamation collective n° 31/2005 CEDR c. Bulgarie, le Comité a noté ce qui suit.

« 17. [...] à l'instar de nombreuses autres dispositions de la Charte, les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31. »

II.1.02. La jurisprudence de plus en plus étoffée du CEDS sur le droit au logement semble traiter celui-ci davantage comme une série de droits, et non comme le simple droit à une habitation. Ainsi, le CEDS a clairement indiqué que le droit au logement doit en fait être interprété comme le droit à un logement d'un niveau suffisant. En protégeant le droit des familles au logement, l'article 16 de la Charte exige également que les Etats fournissent un logement *d'un niveau suffisant* pour protéger la vie familiale. Lors de l'examen de la réclamation collective contre la Grèce, qui portait sur le respect de l'article 16 par ce pays, le CEDS a ainsi noté ce qui suit.

« 24. Le droit au logement permet l'exercice de nombreux autres droits – tant civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels. Il revêt aussi une importance capitale pour la famille. Le Comité rappelle sa jurisprudence selon laquelle, pour se conformer à l'article 16, les Etats doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décents et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité, notamment). Le Comité a indiqué qu'un logement décent désigne non seulement un logement qui ne soit pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe. L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale. »

II.1.03. Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 31/2005 CEDR c. Bulgarie qui concernait également le respect de l'article 16, le CEDS a déclaré ce qui suit.

« 34. Le Comité rappelle que l'article 16 garantit un logement d'un niveau suffisant pour la famille ; il faut entendre par là un logement présentant des structures saines, doté de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité), d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe, et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux (voir CEDR c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, par. 24). La fourniture temporaire d'un hébergement ne peut être tenue pour une solution adéquate et il faut proposer aux intéressés un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables. »

II.1.04. Il a repris ce même principe de logement d'un niveau suffisant pour l'article 31 de la CSER.

« 45. Le Comité rappelle que l'article 31§1 garantit l'accès à un logement d'un niveau suffisant. Au titre de l'article 31§3, il incombe aux Etats de prendre des mesures appropriées pour favoriser la construction de logements, en particulier de logement sociaux (Conclusions 2003, article 31§3, France, p. 247, Italie, p. 371, Slovénie, p. 601, et Suède, p. 700). De plus, ils doivent garantir l'accès aux logements sociaux à toutes les catégories défavorisées, y inclus l'accès égalitaire pour les ressortissants des autres Parties à la Charte qui résident légalement ou travaillent régulièrement dans le pays concerné. »

II.1.05. Le CEDS a d'autre part estimé que le droit au logement, tel qu'il est garanti par les articles 16 et 31, pouvait entraîner pour les Etats membres des obligations différentes à l'égard de groupes différents, qui pouvaient nécessiter la mise en œuvre de mesures spéciales de discrimination positive. Pour énoncer ces obligations, le CEDS a utilisé, dans un cas, le Préambule à la CSE, dans l'autre, l'article E de la CSER. Statuant sur la réclamation collective n° 15/2003 formée par le CEDR contre la Grèce, il a ainsi observé que:

« le principe d'égalité et de non-discrimination fait, de par le Préambule de la Charte, partie intégrante de l'article 16. »⁵

Dans sa décision sur la réclamation collective n° 27/2004 formée par le CEDR contre l'Italie, le CEDS, commentant la portée de l'article E de la CSER, a indiqué:

« 20. [...]pour assurer un égal traitement, il faut bannir toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs (Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 52) ».

⁵ *Ibid.*, par. 26

Plus récemment, dans sa décision sur la réclamation collective n° 31/2005 formée par le CEDR contre la Bulgarie, le CEDS s'est exprimé comme suit :

“40. Le Comité rappelle que l'article E consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation d'assurer qu'en l'absence de motifs objectifs et raisonnables (voir paragraphe E, Partie V de l'Annexe), tout individu ou groupe de personnes présentant des caractéristiques particulières puisse dans les faits jouir des droits inscrits dans la Charte. Ce raisonnement est applicable aux familles Roms. De plus, ainsi qu'il a été indiqué dans la décision relative à la réclamation introduite par Autisme Europe (Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 52), « l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs.

[...]

42. Dans toutes les conclusions qu'il a soumises, le Gouvernement insiste sur le fait que la législation bulgare contient suffisamment de garanties pour la prévention de la discrimination. Le Comité estime toutefois que, s'agissant des familles roms, la simple garantie de l'égalité de traitement ne suffit pas à les protéger de toute discrimination. Comme indiqué ci-dessus, il considère que l'article E pose l'obligation de prendre dûment en considération les différences spécifiques et d'agir en conséquence. Cela signifie que, pour intégrer au sein de l'ensemble de la collectivité une minorité ethnique telle que les Roms, des mesures d'intervention positive sont nécessaires.

[...]

56. [...] Le Comité rappelle qu'il incombe à l'Etat de s'assurer que les procédures d'expulsion sont exécutées dans le respect de la dignité des personnes concernées, seraient-elles des occupants illégaux, et sont assorties de solutions de relogement ou d'autres mesures compensatoires. En ne tenant pas compte que les familles roms sont plus exposées aux expulsions en conséquence de la précarité du statut d'occupation qui caractérise ce groupe, la Bulgarie a exercé une discrimination à leur encontre ».

II.1.06. Le CEDS a également précisé que, si le respect des obligations en matière de droit au logement exige beaucoup de temps et de ressources, les Etats membres n'en doivent pas moins élaborer et mettre en oeuvre des programmes de logement concrets et réalistes. Dans sa décision sur la réclamation collective n° 31/2005 formée par le CEDR contre la Bulgarie, il a formulé l'observation ci-après:

« 35. Le Comité considère que la jouissance effective des certains droits fondamentaux suppose une intervention positive de l'Etat : celui-ci doit prendre les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires et qui répondent à l'objectif de protéger efficacement le droit en question. Les Etats disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ce qu'il y a lieu de faire afin d'assurer le respect de la

Charte, en particulier pour ce qui concerne l'équilibre à ménager entre l'intérêt général et l'intérêt d'un groupe spécifique, ainsi que les choix à faire en termes de priorités de ressources (voir dernièrement, *mutatis mutandis*, l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 8 juillet 2004 dans l'affaire Ilascu et autres c. Moldova et Russie, par. 332). Néanmoins, « lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser » (Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 53). »

II.1.07. Un autre aspect important du droit au logement qui revient fréquemment dans la jurisprudence du CEDS est celui des expulsions. Ainsi, dans sa décision relative à la réclamation collective n° 15/2003 formée par le CEDR contre la Grèce, on peut lire ce qui suit.

« 51. Le Comité considère que l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux. Les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive. De plus, l'expulsion doit être prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérée conformément à ces règles. Le Comité dit que, sur ces trois terrains, la situation de droit et de fait constitue une violation de la Charte. »

Le Comité a formulé une conclusion similaire dans sa décision relative à la réclamation collective n° 27/2004 formée par le CEDR contre l'Italie:

« 41. Le Comité rappelle qu'au regard de l'article 31§2, les Etats parties doivent s'assurer que, lorsque des procédures d'expulsion sont mises en œuvre, celles-ci soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, enfin assorties de solutions de relogement (Conclusions 2003, article 31§2, France, p. 240, Italie, p. 367, Slovaquie, p. 596, et Suède, p. 697). La loi doit également préciser les modalités pour procéder à l'expulsion en indiquant par ailleurs les moments où elles ne peuvent avoir lieu (nuit ou hiver), définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale. »

Dans sa décision concernant la réclamation collective n° 31/2005 (CEDR c. Bulgarie), le CEDS a ensuite non seulement réaffirmé les principes susmentionnés mais a aussi implicitement critiqué les Etats membres qui, n'ayant pas intégré les groupes sociaux en question, les ont incités à adopter un comportement répréhensible dont ils ont pris prétexte pour les priver de leurs droits ou en restreindre l'exercice. Le Comité a attiré l'attention des Etats membres sur ce cercle vicieux en ces termes:

« 53. Le Comité observe en outre que lorsque, faute pour une personne ou groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation, les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles, cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution

à leur encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus. »

II.1.08. Enfin, le CEDR note que le CEDS s'est montré de plus en plus sensible à la question du logement *respectueux de la culture*. Relevant que de nombreux Roms et gens du voyage en Europe continuent d'opter pour un mode de vie itinérant, le CEDS a déclaré que la Grèce et l'Italie ne respectaient pas les articles 16 et 31 respectivement, en raison de l'insuffisance et de l'inadéquation des aires d'accueil proposées aux Roms et gens du voyage.

II.1.09. La présente réclamation porte d'abord et avant tout sur la situation des gens du voyage/Roms qui vivent dans des aires d'accueil insalubres ou dans des taudis, ainsi que sur l'insuffisance criante d'aires d'accueil. Outre que les intéressés ne bénéficient d'aucune garantie de maintien dans les lieux, ils courent également plus de risques d'être expulsés sans compensation ni recours pour contester. De plus, ils n'ont pas accès aux aides au logement dont peuvent se prévaloir les autres citoyens ou les ressortissants de pays tiers qui résident légalement en France. Ils voient souvent leurs efforts de sédentarisation et d'intégration au plan local entravés par des attitudes racistes et des actes de discrimination indirecte. Comme l'explique en détail la présente réclamation collective, il apparaît ainsi que:

- le droit français exerce une discrimination institutionnelle à l'encontre des gens du voyage, ce qui a un effet pernicieux sur leur accès au logement ;
- l'Etat français n'a jamais élaboré ou mis en œuvre une vaste politique de logement pour les gens du voyage ;
- l'on admet difficilement l'existence d'un sentiment anti-rom, que l'on observe non seulement dans les collectivités locales, mais aussi parmi les fonctionnaires de haut rang appelés à formuler des politiques pour les gens du voyage ;
- le nombre d'aires d'accueil où les gens du voyage peuvent séjourner sans être expulsés est limité. Nombre d'entre elles sont situées dans des endroits isolés et dangereux sur le plan environnemental, et les conditions de vie y sont souvent inacceptables ;
- l'Etat français n'accepte pas de reconnaître officiellement le lieu où logent les gens du voyage (à savoir leurs caravanes) comme un logement, de sorte qu'ils ne peuvent prétendre aux aides au logement ;
- des lois excessivement strictes ont été adoptées envers les gens du voyage qui s'installent sur des terrains publics/privés ;
- les gens du voyage font l'objet d'expulsions « expresses » (souvent accompagnées de brutalités policières), sans qu'ils aient juridiquement les moyens de contester cette expulsion, ni d'obtenir un relogement ou une indemnisation ;
- les pouvoirs publics appliquent des politiques discriminatoires dans la mise à disposition de logements sociaux aux gens du voyage. La stricte application des règles d'urbanisme affecte de façon disproportionnée sur les gens du voyage et entrave leurs efforts pour se procurer un logement d'un niveau suffisant ;
- il n'existe pas de politique du logement pour les migrants roms provenant d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe qui résident légalement en France ;
- malgré l'émergence très nette, dans le droit international et le droit français, d'un droit reconnu à un logement d'un niveau suffisant et à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et en dépit du fait que le droit français contienne des dispositions novatrices en matière de logement, celles-ci ne s'appliquent pas aux gens du voyage.

II.1.10. La présente réclamation collective soutient, qu'outre les faits et pratiques susmentionnés qui conduisent à des manquements systématiques aux droits garantis par les articles 16, 19, 30 et 31 de la CSER, les politiques et pratiques observées en France dans le domaine du logement sont entachées de discrimination raciale et ne respectent pas de ce fait les garanties d'égalité de traitement qui figurent à l'article E de la Charte révisée ainsi que dans d'autres dispositions du droit international qui seront mentionnées ci-après. La présente réclamation collective affirme par ailleurs que les politiques et pratiques observées en France pour ce qui concerne le logement des gens du voyage constituent une ségrégation raciale.

II.1.11. Avant d'aborder la substance de l'inobservance systématique par la France du droit à un logement d'un niveau suffisant pour ce qui concerne les Roms, nous examinerons ci-après les quatre éléments essentiels sur lesquels repose la réclamation:

- (i) teneur et forme du droit au logement en droit international;
- (ii) interdiction de la discrimination – y compris raciale – dans l'accès au logement;
- (iii) interdiction de la ségrégation raciale; et
- (iv) obligations pour les Etats membres du Conseil de l'Europe de mettre en oeuvre des programmes spéciaux de logement pour les Roms/gens du voyage.

Droit au logement en droit international

- (i) Teneur et forme du droit au logement en droit international

II.1.12. Outre la jurisprudence du CEDS en la matière, d'autres instances internationales se sont prononcées sur les divers aspects du droit au logement. Le CEDR relève qu'au regard de l'article H de la CSER, les droits inscrits dans ce texte ne doivent pas être interprétés comme limitant la protection offerte par des dispositions équivalentes de droit interne ou international. Il a choisi de procéder à cet exercice très théorique (la CSER ayant déjà adopté une approche très complète et progressiste du droit au logement qui rend la référence aux normes internationales pertinentes assez superflue) afin d'établir de manière incontournable que le droit au logement (et particulièrement celui des groupes vulnérables comme les Roms) est fermement ancré dans le droit international.

II.1.13. La France est liée par le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** (PIDESC), qui dispose, à l'article 11(1), que « les Etats Parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie »⁶. Le **Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies** (ci-après, « le CDESC »), organe de contrôle du PIDESC, tire le droit à un logement d'un niveau suffisant du « droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants »⁷.

⁶ La France a ratifié le PIDESC le 4 février 1981. Bien qu'elle ait formulé une déclaration interprétative pour l'article 11, cette déclaration est sans rapport avec ce qui est ici en cause.

⁷ Voir Comité des Droits économiques, sociaux et culturels (CDESC). Observation générale n° 4: droit à un logement suffisant (art. 11.1 du Pacte), 13 décembre 1991, par. 1. Par ailleurs, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a conclu que le droit à un logement adéquat était implicitement reconnu dans le

II.1.14. Le même Comité a indiqué dans ses **Observations générales 4 et 7** sur le droit à un logement suffisant que chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces⁸. Plus précisément, dans son **Observation générale n° 4**, le CDESC définit le « logement suffisant » comme un logement bénéficiant d'un « accès permanent à des ressources naturelles et communes, de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence ». De plus, le logement doit être « accessible et habitable ». L'habitabilité consiste à « offrir un espace convenable et une protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies ». Un logement suffisant doit également garantir la « sécurité physique des occupants » et être accessible à ceux qui y ont droit. Il doit se situer en un lieu où existent « des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux ». Enfin, les logements « ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants » et doivent aussi respecter leur culture⁹.

II.1.15. Le CDESC a également relevé dans son **Observation générale n° 4** que les « décisions d'éviction forcée sont *prima facie* contraires au droit à un logement suffisant, quel que soit le niveau de développement ou la disponibilité des ressources »¹⁰. Le thème des expulsions est au cœur de l'**Observation générale n° 7** du CDESC ; les « expulsions forcées » y sont définies comme « l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent »¹¹. Ce même texte recommande un certain nombre de garanties procédurales en cas d'expulsion forcée, parmi lesquelles:

- (a) la possibilité de consulter véritablement les intéressés;
- (b) un délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées;
- (c) des informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées;
- (d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du Gouvernement, lors de l'expulsion;
- (e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion;
- (f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent;
- (g) accès aux recours prévus par la loi; et

droit à la protection de la vie familiale et le droit à la propriété: voir *SERAC & CESR c. Nigéria*, Commission africaine des droits de l'homme, Affaire n° 155/96, 30e Session, paragraphes 59 et 65.

⁸ Observation générale n° 7, par. 9, E/1998/22, annexe IV, 16e Session; Observation générale n° 4, par. 8.

⁹ Observation générale n° 4, par. 8, E/1992/23, annexe III, 6e Session, adoptée le 12 décembre 1991.

¹⁰ Observation générale n° 4, par. 18, E/1992/23, annexe III, 6e Session, adoptée le 12 décembre 1991.

¹¹ Observation générale n° 7, par. 4, E/1998/22, annexe IV, 16e Session.

(h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux¹².

Qui plus est, le CESCR a souligné, dans son **Observation générale n° 7**, qu'il « fallait s'intéresser plus particulièrement aux personnes ou groupes vulnérables, et notamment aux minorités - ethniques et autres -, car ils souffrent souvent plus que d'autres de la pratique des expulsions forcées »¹³.

En outre, l'**Observation générale n° 7** dispose par ailleurs qu'il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme. Lorsqu'une personne concernée ne peut subvenir à ses besoins, les autorités doivent, par tous les moyens appropriés, au maximum de leurs ressources disponibles, « veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes »¹⁴.

II.1.16. La **Commission des droits de l'homme des Nations Unies** a affirmé que la pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit au logement¹⁵. La **Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies** a pour sa part réaffirmé que « les expulsions forcées constituent une violation flagrante d'un grand nombre de droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable, du droit de résider, du droit à la liberté de circulation, du droit au respect de la vie privée, du droit de propriété, du droit à un niveau de vie suffisant, du droit à la sécurité du foyer, du droit à la sécurité de la personne, du droit à la sécurité d'occupation et du droit à l'égalité de traitement [...] »¹⁶.

II.1.17. La **Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités** et la **Commission des droits de l'homme** ont adopté des résolutions invitant les gouvernements à engager des actions sur le plan politique et législatif afin de limiter les pratiques d'expulsion, y compris en accordant une garantie légale de maintien dans les lieux aux personnes menacées d'une expulsion imminente. Face à la prise de conscience de plus en plus grande de la nécessité de privilégier, pour

¹² Observation générale n° 7, par. 15, E/1998/22, annexe IV, 16e Session.

¹³ Observation générale n° 7, par. 11, E/1998/22, annexe IV, 16e Session.

¹⁴ Observation générale n° 7, par. 17, E/1998/22, annexe IV, 16e Session.

¹⁵ Résolution n° 1993/77 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, par. 1.

¹⁶ Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies. Expulsions forcées: résolution n° 1998/9 (E/CN.4/SUB.2/RES/1998/9) du 20 août 1998, par. 1. Certaines instances internationales ont par ailleurs estimé que l'expulsion et la destruction de biens pouvaient parfois être considérées comme un traitement cruel, inhumain ou dégradant. Ainsi, dans l'affaire *Selçuk et Asker c. Turquie*, la Cour européenne des Droits de l'homme a indiqué dans son arrêt que la destruction de maisons et l'éviction des personnes qui y vivent constituent une forme de mauvais traitement, contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (arrêt du 24 avril 1998, requêtes n°s 23184/94 et 23185/94). De même, le Comité des Nations Unies contre la torture (CAT) a indiqué que, dans certaines circonstances, la destruction de biens peut être considérée comme un traitement cruel, inhumain ou dégradant, contraire à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (voir Comité contre la torture, Communication n° 161/2000: Yougoslavie, 02/12/2002, CAT/C/29/D/161/2000 (Jurisprudence)). Cette affaire est d'autant plus pertinente au regard de la présente réclamation collective que les victimes étaient des Roms.

éviter les expulsions, une méthode prévoyant la garantie de maintien dans les lieux, la Commission susmentionnée a, dans une Résolution de 1993, demandé instamment aux gouvernements « d'accorder à toutes les personnes qui sont actuellement menacées d'être expulsées de force des garanties juridiques en ce qui concerne l'occupation des lieux et d'adopter toutes les mesures nécessaires pour accorder aux intéressés une entière protection contre l'expulsion forcée, ceci à la suite de mesures effectives de participation ainsi que de consultations et de négociations avec les personnes ou groupes intéressés »¹⁷.

II.1.18. La France, en tant que signataire de la **Convention des droits de l'enfant**, s'est d'autre part engagée, au titre de son article 27, à adopter les mesures appropriées pour aider les parents à mettre en œuvre le droit à un niveau de vie suffisant et à offrir, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement¹⁸.

II.1.19. La France a aussi ratifié la **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** (1965) et s'est, de ce fait, engagée, conformément à l'article 5(e) (iii), « à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun ... à l'égalité devant la loi, notamment dans la jouissance du ... droit au logement »¹⁹.

II.1.20. En outre, diverses dispositions de la **Convention européenne des droits de l'homme** offrent une protection contre les expulsions et autres composantes essentielles du droit à un logement convenable. Ainsi, la destruction volontaire de biens peut, dans certaines conditions, constituer un traitement inhumain et dégradant²⁰. Qui plus est, dans un arrêt qui a fait école - *Moldovan c. Roumanie* - la Cour européenne des Droits de l'homme a estimé que la responsabilité de l'Etat défendeur était engagée au titre des articles 3 et 8 en raison des conditions de vie inacceptables des Roms après la destruction de leurs maisons, à laquelle des agents de l'Etat avaient consenti²¹. L'article 8§1 de la **Convention européenne des Droits de l'homme** comporte un certain nombre de garanties: « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ». Cette protection englobe notamment le droit d'accès²², le droit d'occupation²³ et le droit de ne pas être expulsé, et est en cela étroitement liée au principe de sécurité légale de l'occupation²⁴. La jurisprudence de la Cour relative à l'article 8 s'est par ailleurs beaucoup intéressée à la notion d' « obligations positives ». Il en ressort qu'un Etat contractant doit non seulement limiter son ingérence à ce qui est conforme à l'article 8, mais qu'il peut aussi être tenu de protéger la jouissance de ces droits et de faire garantir leur respect dans son droit interne²⁵. Dans une affaire concernant une famille de gitans anglais qui n'avait pas bénéficié d'une garantie légale suffisante de maintien dans les lieux - *Connors c. Royaume-Uni* -, la Cour européenne des Droits de l'homme a estimé qu'il y

¹⁷ Résolution n° 1993/77 (E/CN.4/RES/1993/77) de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies du 10 mars 1993, par. 3.

¹⁸ La France a ratifié la CDE le 6 septembre 1990.

¹⁹ La France a adhéré à la CIEDR le 27 août 1971.

²⁰ Voir *Mentes et autres c. Turquie*, 58/1996/677/867 et *Selcuk et Asker c. Turquie*, 12/1997/796/998-999.

²¹ Requêtes n°s 41138/98 et 64320/01, arrêt du 12 juillet 2005, paragraphes 113-114.

²² *Wiggins c. Royaume-Uni*, n° 7456/76, 13 D & R 40 (1978).

²³ *Ibid.*

²⁴ *Chypre c. Turquie*, 4 EHRR 482 (1976).

²⁵ Cf., par ex., *Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, 25 mars 1993, Série A, n° 247-C; 19 E.H.R.R. 112, par.26.

avait eu violation de l'article 8 de la Convention²⁶. En outre, la protection offerte par l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention européenne, garantissant la jouissance paisible de ses biens, a été interprétée de façon à inclure la protection du droit au logement²⁷.

(ii) Interdiction de la discrimination – y compris raciale - dans l'accès au logement

II.1.21. Outre le Préambule à la CSE et l'article E de la CSER, plusieurs autres normes du Conseil de l'Europe interdisent la discrimination raciale. Ce domaine du droit a récemment été élargi. En 1994, le Conseil de l'Europe a adopté la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**. On y trouve toute une série de garanties antidiscriminatoires, parmi lesquelles:

- *l'article 3(1): « Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés. »;*
- *l'article 4(1): « Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite. »;*

²⁶ Voir *Connors c. Royaume-Uni* (Requête n° 66746/01), arrêt au principal, 27 mai 2004. Dans cette affaire: "[...] La Cour a également déclaré que, dans des domaines occupant une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, tels que celui du logement, elle respectait la manière dont le législateur national concevait les impératifs de l'intérêt général, sauf si le jugement de celui-ci se révélait manifestement dépourvu de base raisonnable (voir les arrêts *Mellacher et autres c. Autriche*, du 19 décembre 1989, Série A n° 169, p. 27, § 45, *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, CEDH 1999-V, § 49). Il convient toutefois de relever que les affaires en question se rapportaient à l'article 1er du Protocole n° 1 à la Convention et non à l'article 8, lequel protège des droits d'une importance cruciale pour l'identité de la personne, l'auto-détermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Gillow c. Royaume-Uni*, précité, § 55; *Pretty c. Royaume-Uni*, n° 2346/02, CEDH 2002-III; *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 28957/95, § 90, CEDH 2002-VI). Lorsque des considérations de politique sociale et économique d'ordre général apparaissent dans le cadre de l'article 8, l'étendue de la marge d'appréciation dépend du contexte de l'affaire, et il y a lieu d'accorder une importance particulière à l'ampleur de l'ingérence dans la sphère personnelle du requérant (*Hatton et autres c. Royaume-Uni*, [GC] n° 36022/97, CEDH 2003-..., §§ 103 et 123)." (Connors, arrêt au principal, par. 82).

²⁷ Dans l'affaire *Öneryildiz c. Turquie*, qui concernait la destruction de taudis survenue après une explosion dans une décharge, la Cour européenne des Droits de l'Homme a notamment déclaré, tout en concluant à la violation par le Gouvernement turc de l'article 1er du Protocole n° 1: « La Cour répète que la notion de 'possessions' de l'article 1er du Protocole n° 1 a une signification autonome et que certains droits et intérêts constituant des biens peuvent également être considérés comme étant des « droits de propriété », et donc des « possessions » aux fins de cette disposition ... la Cour considère que ni l'absence de reconnaissance en droit interne d'un intérêt privé en tant que 'droit' ni le fait que ces lois ne considèrent pas cet intérêt comme un 'droit de propriété', n'empêchent nécessairement l'intérêt en question d'être, dans certains cas, considéré comme une 'possession' au sens de l'article 1er du Protocole n° 1 ... Il doit être accepté... qu'en dépit de la violation des règles d'urbanisme et de l'absence de tout titre valide, le demandeur était néanmoins propriétaire de fait de la structure et des installations du logement qu'il avait construit et de tous les effets du ménage ou personnels qui pouvaient s'y trouver. Depuis 1988, il vivait dans ce logement sans avoir jamais été inquiété par les autorités (voir les paragraphes 28, 80 et 86 ci-dessus), ce qui signifiait qu'il avait pu y loger ses proches sans, notamment, payer de loyer. Il avait créé un environnement social et familial et, jusqu'à l'accident du 28 avril 1993, rien ne l'empêchait de croire qu'il ne continuerait pas à en être ainsi pour lui et sa famille. ... En bref, la Cour considère que l'habitation construite par le demandeur, où il résidait avec sa famille, constituait un intérêt économique substantiel. Cet intérêt, que les autorités ont laissé subsister pendant une longue période, représente une 'possession' au sens de la règle inscrite dans la première phrase de l'article 1§1 du Protocole n° 1... »

- *l'article 4(2): « Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales. »;*
- *l'article 6(2): « Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ».²⁸*

II.1.22. Le Conseil de l'Europe a par ailleurs ouvert à la signature, en 2000, le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'homme qui prévoit une interdiction volontaire de la discrimination dans la réalisation de tout droit garanti par la loi. Avant même son entrée en vigueur, la Cour européenne des Droits de l'homme a entrepris de renforcer considérablement l'interdiction de la discrimination raciale que prévoient les dispositions existantes de l'article 14 de la Convention. Dans toute une série d'affaires (*Nachova c. Bulgarie*, *Cobzaru c. Roumanie*, *Angelova et Ilev c. Bulgarie*, et plus récemment, *Stoica c. Roumanie*), elle a commencé à définir les obligations des Etats au titre de l'article 14. Il s'avère plus précisément, à la lumière en particulier de l'arrêt *Cobzaru c. Roumanie* du 26 juillet 2007, que l'aspect procédural de l'article 14 impose aux Etats d'ouvrir d'office une enquête pour déterminer si des mobiles racistes ont joué un rôle dans un acte ou une pratique réputé contraire à un autre article de la Convention. Ainsi, dans l'affaire *Cobzaru*²⁹, on peut lire ce qui suit.

« 97. La Cour observe toutefois que les nombreux incidents anti-Roms qui ont souvent impliqué des agents de l'Etat après la chute du régime communiste en 1990, ainsi que d'autres faits avérés de manquements répétés par des autorités qui n'ont pas remédié à ces cas de violence, étaient connus du grand public, car ils étaient régulièrement couverts par les médias. Il ressort des éléments de preuve présentés par le requérant que tous ces incidents ont été officiellement portés à l'attention des autorités, si bien que celles-ci ont mis en place divers programmes destinés à éliminer ce type de discrimination. Ces incidents, ainsi que les politiques adoptées par les plus hautes autorités roumaines pour lutter contre la discrimination à l'égard des Roms, étaient indubitablement connus des services chargés de l'enquête dans la présente affaire, ou auraient dû l'être ; il aurait donc fallu s'intéresser plus particulièrement aux mobiles racistes possibles de ces cas de violence. »

Le CEDR estime que cette observation de la Cour peut s'appliquer de la même manière en cas d'expulsion forcée ou d'autres violations du droit au logement des Roms ; en effet, de nombreuses OING et OIG signalent fréquemment de tels incidents et notent qu'ils sont bien souvent motivés par des considérations racistes.

²⁸ Le CEDR note que la France n'a pas signé la Convention-cadre et n'est donc pas liée par ce texte.

²⁹ *Cobzaru c. Roumanie*, requête n° 48254/99, arrêt du 26 juillet 2007.

II.1.23. La Cour européenne a admis dès le début dans sa jurisprudence que la discrimination pouvait avoir des effets directs et indirects. En 2000 déjà, elle a statué comme suit, dans l'affaire *Thlimmenos c. Grèce*

« La Cour a conclu jusqu'à présent à la violation du droit garanti par l'article 14 de ne pas subir de discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la Convention lorsque les Etats font subir sans justification objective et raisonnable un traitement différent à des personnes se trouvant dans des situations analogues [...]. Toutefois, elle estime que ce n'est pas la seule facette de l'interdiction de toute discrimination énoncée par l'article 14. Le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes »³⁰.

II.1.24. On notera que la Cour a réaffirmé ce principe par la suite, dans d'autres affaires. En témoigne l'arrêt *Chapman c. Royaume-Uni*:

« Il peut y avoir discrimination lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes (arrêt *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, §44, CEDH 2000-IV). Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, la Cour ne constate pas que les mesures prises contre la requérante étaient dénuées de justification objective et raisonnable »³¹.

II.1.25. Par ailleurs, en vertu de l'article 13 du Traité instituant la Communauté européenne (TEC) tel que modifié par le Traité d'Amsterdam, l'Union européenne a adopté plusieurs directives sur le champ d'application et la portée des lois antidiscriminatoires dans l'Union³². L'article 3(1)(h) de la « Directive sur la race » interdit la discrimination « dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement ».

(iii) Interdiction de la ségrégation raciale

II.1.26. La France est liée par l'article 3 de la **CIEDR**, aux termes duquel « les Etats Parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature ». Son article 5 (e) (iii) interdit la discrimination raciale en matière de droits économiques et sociaux, en ce compris le droit au logement. Etant donné que la ségrégation raciale est le plus souvent constatée dans le domaine de l'éducation, du

³⁰ Cour européenne des Droits de l'homme, arrêt *Thlimmenos c. Grèce* (requête n° 34369/97), 6 avril 2000,

³¹ *Chapman c. UK*, requête n° 27238/95, arrêt du 18 janvier 2001, par. 129.

³² Depuis l'an 2000, dans le cadre des pouvoirs élargis qui lui ont été attribués par le nouvel article 13 du Traité instituant la Communauté européenne, l'Union européenne a adopté un certain nombre de mesures juridiques qui ont sensiblement étendu le champ d'application de la législation antidiscriminatoire en Europe. Une directive revêt une importance particulière au regard de la présente réclamation collective, à savoir la directive 2000/43/CE relative à la « mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique » (« directive sur la race »). Les directives lient les Etats membres de l'UE et leurs dispositions doivent être transposées dans l'ordre juridique interne.

logement et de la santé, la garantie d'un logement d'un niveau suffisant qui figure dans la CSER doit être comprise comme incluant l'interdiction de la ségrégation raciale qui figure à l'article 3 de la CIEDR.

II.1.27. Le **Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale** (CEDR), organe chargé de s'assurer du respect de la CIEDR par les Etats parties, a déclaré, dans sa **recommandation générale n° 19**, qu'une situation de ségrégation raciale peut également survenir sans que les autorités en aient pris l'initiative ou y contribuent directement. Il invite les Etats parties à contrôler toutes les tendances susceptibles de provoquer la ségrégation raciale et les appelle à combattre de telles évolutions par tous les moyens possibles³³.

(iv) Obligations imposant aux Etats membres du Conseil de l'Europe de mettre en oeuvre des programmes de logement spéciaux pour les Roms/gens du voyage.

II.1.28. Le CEDR note qu'outre les divers instruments consacrés au droit au logement en général, les dispositions de droit international non contraignantes concernant exclusivement le droit au logement des Roms se multiplient.

II.1.29. Le **Conseil de l'Europe** a adopté plusieurs résolutions traitant expressément de la question du logement des Roms, tant itinérants que sédentaires. La **Recommandation Rec(2005)4** du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des gens du voyage en Europe³⁴ pose un certain nombre de principes à respecter et de lignes directrices à suivre lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes de logement destinés aux Roms. Des principes et lignes directrices similaires figuraient déjà dans la **Recommandation Rec(2004)14** du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la circulation et au stationnement des gens du voyage en Europe³⁵. Pour le CEDR, ces deux recommandations détaillent tout à la fois les obligations des Etats membres et les moyens auxquels ils devraient recourir pour s'en acquitter. Le CEDR note également que ces deux recommandations attachent un intérêt particulier au rôle des collectivités locales dans les programmes de logement des Roms et indiquent clairement que l'administration centrale doit les encadrer de manière stricte, admettant ainsi implicitement que les collectivités locales sont souvent responsables du manque d'initiatives en matière de logement des Roms.

II.1.30. S'agissant de l'**Union européenne**, il convient de noter que, le 28 avril 2005, le Parlement européen a adopté la **Résolution P6 TA (2005)0151 sur la situation des Roms dans l'Union européenne**³⁶. Selon le paragraphe 19 de ce texte, le Parlement:

« [...] estime que la ghettoïsation qui prévaut actuellement en Europe est inacceptable, et invite les Etats membres à prendre des mesures concrètes pour procéder à une déghettoïsation, lutter contre les pratiques discriminatoires dans

³³ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR). Recommandation générale n° 19: Ségrégation raciale et apartheid (art. 3) 18 août 1995, par. 4.

³⁴ Adoptée par le Comité des Ministres le 23 février 2005 lors de la 916e réunion des Délégués des Ministres.

³⁵ Adoptée par le Comité des Ministres le 1er décembre 2004 lors de la 907e réunion des Délégués des Ministres.

³⁶ Texte de la résolution consultable en anglais à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0151+0+DOC+XML+V0//EN>

l'attribution des logements et aider les Roms à reloger dans des endroits salubres ».

II.1.31. Enfin, il faut noter que la France est également membre de l'**Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe** (OSCE). Le 27 novembre 2003, le Conseil permanent de cette Organisation a adopté la **décision n° 566 - « Plan d'action visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE »**³⁷. Un certain nombre des recommandations qui y figurent portent sur la question du logement des Roms.

III. Données factuelles relatives à la violation par la France des articles 16, 19, 30 et 31 lus seuls et/ou en combinaison avec l'article E concernant l'interdiction de la discrimination

III.1. Sur la base des études menées sur le terrain, des textes et documents existants, ainsi que du suivi permanent de la situation en France, le CEDR croit pouvoir affirmer que la France ne respecte pas ses obligations en matière de droits de l'homme prescrites par la CSER et le droit international pertinent. Deux aspects essentiels doivent être pris en compte pour bien comprendre les politiques de l'Etat français à l'égard des gens du voyage et des Roms. Le premier est que, dans l'ensemble, l'Etat français continue de souscrire à la notion romantique que les gens du voyage sont d'« éternels voyageurs » qui ne veulent pas s'installer durablement et préfèrent aller de ville en ville. Le second est que, comme l'ont montré les diverses études réalisées, de nombreux fonctionnaires, y compris à des postes importants, ont sur les gens du voyage des clichés méprisants – or, ce sont ces mêmes fonctionnaires qui rédigeront, appliqueront et évalueront les projets en matière d'accueil des gens du voyage. Ces deux faits peuvent expliquer pourquoi l'Etat français n'a pas pris les mesures nécessaires pour aider les gens du voyage, toujours plus nombreux, qui, par choix ou par nécessité, se sédentarisent. Cela étant, la situation des gens du voyage qui ont gardé un mode de vie itinérant est également préoccupante. Le CEDR constate que, si les pouvoirs publics français ont certes promulgué diverses lois concernant le regroupement des gens du voyage dans des sites aménagés, le nombre de ces aires d'accueil ne répond pas aux besoins des nomades. En outre, dans nombre d'entre elles, les gens du voyage ne vivent pas dans des conditions correctes. Qui plus est, alors qu'il n'a pas satisfait aux obligations qu'il a librement acceptées en ce qui concerne le logement des gens du voyage, l'Etat français tolère que les collectivités locales prennent des mesures qui s'apparentent à une forme d'auto-défense ou vote des lois draconiennes

³⁷ Texte consultable en anglais à l'adresse http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1562_en.pdf

instituant des sanctions, pénales ou autres, totalement disproportionnées contre les gens du voyage, même lorsque les collectivités locales elles-mêmes ont failli à leurs obligations. De manière plus générale, l'Etat français n'a pas élaboré ni, *à fortiori*, mis en œuvre de programme destiné à améliorer les conditions de vie observées dans les taudis où habitent surtout des migrants roms, dont beaucoup résident légalement en France.

III.2. S'agissant des évacuations forcées, on notera que le cadre juridique actuel prévoit l'expulsion collective des gens du voyage, ce qui fait porter à l'ensemble de la communauté la responsabilité d'actes illicites commis par quelques-uns d'entre eux. Le CEDR dénonce avec force cette résurgence de la notion de responsabilité collective dans un état démocratique comme la France. Il tient enfin à signaler que la majeure partie des informations figurant dans la présente réclamation collective provient de son rapport national sur la France intitulé "Hors d'ici ! Anti-tsiganisme en France", joint en annexe 1 à la présente réclamation. Ce rapport constitue la pierre angulaire de la présente réclamation, en ce qu'il fournit des éléments factuels sur l'impact des diverses pratiques et lois évoquées ci-après.

III.1. Exclusion sociale institutionnalisée des gens du voyage en droit français

III.1.1. Bien que l'Etat français déclare ne faire aucune distinction entre ses citoyens, pour quelque motif que ce soit, le CEDR note que, depuis près d'un siècle, des lois ont été adoptées qui distinguent les gens du voyage du reste de la population, tout en leur imposant de lourdes obligations. Ainsi, une loi relative aux nomades a été promulguée le 16 juillet 1912³⁸. Jusqu'à son abrogation par la loi de 1969 (voir *infra*, point III.1.4.), soit pendant 57 ans, ce texte a instauré une stricte surveillance des tsiganes et gens du voyage en France, restreignant également leur liberté de circulation. Le Ministre de l'Intérieur a résumé l'objectif de cette loi peu après son adoption: « Il faut identifier, traquer et refouler les nomades visés par la loi du 16 juillet 1912 et dont la présence en France met en péril la tranquillité de nos campagnes »³⁹. La loi en question obligeait tous les nomades à avoir sur eux en permanence des carnets anthropométriques. De plus, le chef de chaque famille ou groupe devait être porteur d'un carnet collectif sur lequel figuraient toutes les personnes voyageant avec lui. Ce livret devait être tamponné par le chef de la police, le capitaine de la gendarmerie ou le maire pour chaque ville dans lequel le groupe faisait halte, à l'arrivée comme au départ⁴⁰. Adoptant une méthode créée par M. Alphonse

³⁸ Loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes et à la réglementation de la circulation des nomades, J.O. 19 juillet 1912.

³⁹ Cité dans Aubin, *L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain*, p. 29.

⁴⁰ Certaines communes refusaient la permission de faire des haltes aux groupes, ne délivrant donc pas le tampon nécessaire. De cette manière, les documents ne servaient pas uniquement à contrôler les mouvements mais aussi à rendre de plus en plus difficile de travailler pour les tsiganes, étant donné que leurs activités économiques

Bertillon dans les années 1880 pour suivre la trace des criminels⁴¹, chaque livret anthropométrique contenait des informations personnelles à propos de son porteur, telles que son nom complet, ses surnoms, son lieu de naissance et toute information pertinente pour l'établissement de son identité. Il contenait également des détails physiques tels que le tour de taille et de poitrine, la longueur et la largeur de la tête, la longueur de l'oreille droite, celle de la coudée gauche, celle du pied gauche, ainsi que la couleur des yeux. De plus, le carnet incluait des cases réservées aux empreintes digitales et à deux photographies (de face et de profil)⁴². En plus de ces livrets, les véhicules appartenant aux nomades devaient porter des plaques d'immatriculation spéciales, avec des nombres de 10 centimètres de haut, l'inscription « loi du 16 juillet 1912 » et le tampon du ministère de l'Intérieur.

III.1.2. Il est vrai qu'en apparence cette loi ne visait pas spécifiquement les « tsiganes » mais tous les individus « .. quelle que soit leur nationalité, circulant en France sans domicile fixe et qui ne sont ni commerçants ambulants ni forains, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession »⁴³. En élaborant cette loi, le législateur français a masqué sa nature raciste ; il en a fait une loi réglementant uniquement sur « un mode de vie » et non s'attaquant à un groupe de gens identifiés par leur culture, leur ethnie ou leur origine, ce qui eut été contraire à la Constitution française. Toutefois, malgré cela, les parlementaires étaient bien conscients que la loi concernait les tsiganes⁴⁴. Par exemple, lors de la discussion de cette loi au Sénat français, le sénateur Etienne Flandin déclara que les nomades étaient :

« des vagabonds à caractère ethnique [qui] vivent sur notre territoire comme en pays conquis, ne voulant connaître ni les règles de l'hygiène, ni les prescriptions de nos lois civiles, professant un égal mépris pour nos lois pénales et nos lois fiscales (...) Ces Bohémiens sont la terreur de nos campagnes où ils exercent impunément leurs déprédations »⁴⁵.

III.1.3. Le 6 avril 1940, soit deux mois et demi avant la reddition française à l'Allemagne, un décret fut promulgué par le Président de la République interdisant la circulation des « nomades » et ordonnant leur assignation à résidence dans des lieux précis sous

dépendaient des haltes. Carrere, Violaine. « Des papiers pour stationner, des papiers pour circuler ». *Plein Droit*, n° 35, septembre 1997.

⁴¹ Filhol, Emmanuel. *La mémoire et l'oubli : L'internement des tsiganes en France. 1940-1946*. Paris : présentation de conférence, 2 juin 2004. Consultable à l'adresse <http://aphgcaen.free.fr/cercle/tsiganes.htm#filhol>.

⁴² Article 8, loi du 16 juillet 1912. *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*. Février 1913, pages 79 – 82, consultable à l'adresse <http://barthes.ens.fr/cliio/revues/AHI/articles/preprints/asseo.html>.

⁴³ Article 3, loi du 16 juillet 1912, cité dans: sénateur Delevoye, Jean-Pierre. Rapport 188 (1999-2000) sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, et sur la proposition de loi de M. Nicolas About visant à renforcer les moyens d'expulsion du préfet et du maire, en cas d'occupation illégale de locaux industriels, commerciaux ou professionnels par les gens du voyage. Session ordinaire du Sénat français (1999-2000), disponible à l'adresse <http://www.senat.fr/rap/199-188/199-1881.html>.

⁴⁴ Le juriste en droit public, Marcel Waline, commenta ainsi cette loi « l'on peut dire de cette loi qu'elle s'inspire de considérations raciales, instituant un régime d'exception contre toute une race, régime qui pourra s'appliquer à d'autres mais qui est dirigé principalement contre cette race... malgré son intitulé, malgré les deux premiers articles relatifs aux ambulants et aux forains, il s'agit bien d'une loi de préservation contre le danger public que représentent les bohémiens, Romanichels ou Tsiganes ». Aubin, *L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain*, p. 28.

⁴⁵ Aubin, *Ibid.*, p. 27. On notera que les termes « nomades » et « bohémiens » étaient utilisés comme des synonymes.

surveillance policière⁴⁶. Dans une circulaire envoyée aux préfets le 29 avril 1940, le Ministre de l'Intérieur précisait que ceux visés par ce décret étaient les nomades tels que définis par la loi du 16 juillet 1912, c'est-à-dire les personnes « en possession d'un carnet anthropométrique ou devant l'être ». De plus, les personnes n'ayant pas de carnet anthropométrique mais soupçonnées d'être nomades pouvaient également être assignées à résidence. De cette manière, le décret touchait également les nomades ayant réussi à se faire enregistrer comme forains ou marchands ambulants⁴⁷. La circulaire expliquait les raisons ayant motivé cette mesure:

« Leurs incessants déplacements, au cours desquels les nomades peuvent recueillir de nombreux et importants renseignements, constituent pour la défense nationale un danger très sérieux... Ce ne serait pas le moindre bénéfice du décret qui vient de paraître s'il permettait de stabiliser des bandes d'errants qui constituent du point de vue social un danger certain et de donner à quelques-uns d'entre eux, sinon le goût, du moins les habitudes du travail régulier »⁴⁸.

III.1.4. Les politiques de traque et de contrôle des tsiganes en France continuèrent après la Deuxième Guerre mondiale. L'Etat promulgua un régime réglementant les statuts personnels, que beaucoup ont considéré comme plus « libéral » ou plus « humain » que la loi du 16 juillet 1912. En 1969, une nouvelle loi (loi n° 69-3 du 3 janvier 1969)⁴⁹ relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, a été adoptée. Toujours en vigueur aujourd'hui, elle a supprimé l'obligation faite aux nomades d'être porteurs de carnets anthropométriques. Toutefois ces carnets furent remplacés par différents types de documents de circulation pour les personnes « sans domicile ou résidence fixe et qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ». Différents degrés de contrôle administratif et de surveillance s'appliquent aux détenteurs de ces documents, en fonction du type de document possédé (la loi prévoit la délivrance de trois types de titres de circulation⁵⁰). Ces livrets de circulation prévus par la loi de 1969 et les textes connexes contenaient toujours des informations anthropométriques. Ce n'est qu'en mars 2001 qu'elles ont cessé d'y être consignées, lorsque les livrets ont été supprimés et que les documents actuels de circulation ont été adoptés⁵¹. On retiendra aussi que la décision du Gouvernement français d'abolir, pour reprendre les termes du Ministre de l'Intérieur de l'époque, le « statut très dur » instauré par la loi de 1912 semble avoir été

⁴⁶ L'article 2 du décret du 6 avril 1940 dispose que « Les nomades, c'est-à-dire toutes personnes réputées telles dans les conditions prévues à l'article 3 de la loi du 16 juillet 1912, sont astreints à se présenter dans les quinze jours qui suivront la publication du présent décret à la brigade de gendarmerie ou au commissariat de police le plus voisin du lieu où ils se trouvent. Il leur sera enjoint de se rendre dans une localité où ils seront tenus à résider sous la surveillance de la police. Cette localité sera fixée pour chaque département par arrêté du préfet. » In Hubert, Marie-Christine. « Les réglementations anti-tsiganes en France et en Allemagne, avant et pendant l'occupation ». *Histoire de La Shoah. Les Tsiganes Dans l'Europe allemande*, n° 167, septembre-décembre 1999, Centre de Documentation juive contemporaine, p. 43.

⁴⁷ Hubert, *Ibid.*, p.43.

⁴⁸ Auzias, Claire « Samudaripen. Le génocide des Tsiganes », *l'Esprit frappeur*, 2000, p. 184, cité dans Rothéa, *France pays des droits des Roms*, pages 65-66.

⁴⁹ Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, J.O. 5 janvier 1969, telle qu'ultérieurement modifiée et actuellement en vigueur.

⁵⁰ Il s'agit des livrets de circulation spéciaux (de type A et B), du livret de circulation et des cartes de circulation.

⁵¹ Voir le rapport annuel juin 2000 – juin 2001 de la Commission nationale consultative des gens du voyage, page 20. Il convient toutefois de noter que les documents de circulation actuels mentionnent les « signes particuliers » de leur titulaire. Voir l'ordonnance du 18 janvier 2001 du ministère de l'Intérieur.

motivée par le fait qu'il constituait un obstacle à l'intégration sociale des gens du voyage, intégration souhaitée, selon le Ministre, par beaucoup d'entre eux, ainsi que par le Gouvernement⁵².

III.1.5. Devant une succession de dispositions législatives aussi expressément discriminatoires, le maintien et l'application de la loi de 1969 constituent, d'après le CEDR, un affront aux principes de démocratie, de droit et de droits de l'homme. Il juge ce texte particulièrement inacceptable sous deux aspects.

III.1.6. Le premier concerne les titres de circulation. Il n'y a, semble-t-il, aucune raison d'en avoir trois catégories différentes selon les types de titulaires et les critères dont ils sont assortis. Les livrets spéciaux sont délivrés aux travailleurs indépendants inscrits auprès d'une Chambre de Commerce. Les livrets de circulation concernent les salariés (travailleurs du bâtiment, par exemple) ou les chômeurs disposant néanmoins d'une source régulière de revenus. Enfin, les carnets de circulation sont délivrés à tous ceux qui ne répondent pas aux critères d'obtention des deux autres titres de circulation – en d'autres termes, ceux qui n'ont pas de source régulière de revenus et qui ne sont pas membres d'une Chambre de Commerce. On relèvera que, bien qu'il faille effectivement réglementer la profession de commerçant itinérant, seuls les livrets spéciaux (et, dans une moindre mesure, les livrets de circulation) paraissent répondre à cet objectif. Rien ne semble justifier l'existence des carnets de circulation, leurs titulaires n'exerçant aucune activité professionnelle⁵³. Le fait que tous ces titres de circulation comportent différentes obligations pour leurs titulaires pose également problème. Ainsi, les livrets spéciaux de circulation ne doivent pas être validés, contrairement aux livrets de circulation qui doivent l'être tous les ans. Les carnets de circulation doivent, quant à eux, être validés tous les trois mois. Dans les deux derniers cas, c'est la police ou la gendarmerie qui est chargée de la validation des documents, et non pas l'administration, fiscale ou autre, régissant les activités commerciales. Il est à noter que les membres de la Commission nationale consultative des gens du voyage (ci-après, « la CNCGV ») ont pratiquement tous expressément admis, dans le rapport annuel 2000-2001, que seuls les livrets spéciaux de circulation (et uniquement ceux de type A) pouvaient être considérés comme utiles pour la réalisation d'un objectif déterminé et donc susceptibles d'être conservés, les autres pouvant être supprimés⁵⁴. La CNCGV a également jugé inadmissibles d'autres aspects du cadre réglementaire régissant les titres de circulation et a suggéré qu'en attendant l'adoption d'une décision définitive en la matière, les carnets de circulation soient validés tous les six mois (au lieu de trois), que leur validité soit portée de cinq à dix ans, et que la possession de ces documents devienne facultative⁵⁵. Début 2002, le Gouvernement français a donné son accord pour remplacer les trois titres de circulation par un seul et étendre la validité des documents existants de 5 à 10 ans⁵⁶. Toutefois, d'après les

⁵² D'après le Ministre de l'Intérieur, Christian Fouchet, « le statut très dur auquel la loi de 1912 les (les nomades) astreint (...) constitue un obstacle à leur intégration dans la communauté, intégration souhaitée par beaucoup d'entre eux, ainsi que par le Gouvernement qui l'encourage ». Voir l'article d'Emmanuel Aubin, *1912 -1969 La liberté d'aller et venir des nomades l'idéologie sécuritaire*, in Revue Etudes Tziganes n° 7, Volume 1/1996, consultable à l'adresse <http://www.etudestziganes.asso.fr/tablesrevue/ET%20Volume%207.rtf> , page 5 de la version en ligne de l'article.

⁵⁴ Voir Sylvette Saint-Julien, Rapporteur. *Commission nationale consultative des gens du voyage, Rapport Annuel juin 2000 – juin 2001*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, octobre 2001, p. 20.

⁵⁵ Ibid, pages 19-20.

⁵⁶ Voir Sylvette Saint-Julien, Rapporteur. *Rapport annuel Commission nationale consultative des gens du voyage 2002*, Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, novembre 2002, p. 14.

informations dont dispose le CEDR, ce n'était pas encore chose faite à l'heure où le présent document a été rédigé. Pour le CEDR, si un système aussi complexe et fouillé a été conçu et mis en œuvre pour les titres de circulation, c'est parce que l'Etat français veut continuer à pouvoir déterminer le nombre de gens du voyage. Certes, les statistiques relatives aux divers types de titres de circulation ne sont pas ventilées selon l'origine ethnique – c'est la règle –, mais la manière dont ce système est organisé permet d'évaluer le nombre de personnes faisant partie des gens du voyage. D'après le « rapport Delamon » du 13 juillet 1990 qui contenait des renseignements chiffrés sur le nombre de personnes titulaires des différents titres de circulation, sur un total de 83 050 personnes, 53 677 avaient des livrets spéciaux, 4 348 des livrets de circulation et 25 025 des carnets de circulation. Le rapport indiquait que « ...les personnes recensées comme étant titulaires de l'un des documents administratifs ne sont pas toutes des tsiganes et voyageurs et il n'est, en définitive, pas possible de recenser les voyageurs avec précision sur cette base. L'on peut cependant affirmer que les tsiganes et les voyageurs se retrouvent surtout parmi les titulaires de livrets spéciaux et des carnets de circulation où ils sont très largement majoritaires »⁵⁷. Selon les dernières données disponibles, 156 282 personnes détenaient des titres de circulation en mars 2002. Sur ce total, 70 484 avaient un carnet de circulation, 9 689 un livret de circulation et 76 109 un livret spécial⁵⁸. Des données plus récentes (mais non ventilées par type de titre de circulation), datant de septembre 2006 montrent que 168 000 personnes étaient titulaires d'un titre de circulation et enregistrées comme telles⁵⁹. Le nombre total de titulaires de carnets de circulation et de livrets de circulation spéciaux permet d'avoir une assez bonne idée du nombre de familles de gens du voyage en France⁶⁰. La Commission nationale consultative des droits de l'homme a récemment estimé la population de gens du voyage possédant la nationalité française à 400 000 personnes – sur la base d'extrapolations établies à partir du nombre de détenteurs de titres de circulation⁶¹. Le CEDR ne considère pas que le recueil de telles informations soit gênant en soi – au contraire, elles sont cruciales pour l'élaboration de programmes destinés aux gens du voyage⁶². Ce qui est en revanche inadmissible c'est que l'Etat français prétend ne pas détenir de statistiques sur l'importance numérique des groupes

⁵⁷ Delamon Arsène, « La situation des 'Gens du Voyage' », p. 12.

⁵⁸ Ministère de la Défense – Direction générale de la gendarmerie nationale. « Nombre de titres de circulation détenus par les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe (SDRF), au 19 mars 2002 »

⁵⁹ Voir le rapport, intitulé « Comment améliorer le contrôle et l'organisation des fichiers de police et de gendarmerie utilisés dans le cadre des enquêtes administratives ? », Rapport remis au Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, novembre 2006, consultable à l'adresse http://bigbrotherawards.eu.org/IMG/pdf/Rapport_sur_les_fichiers_de_police.pdf, p. 51.

⁶⁰ Il convient de souligner que les moins de 16 ans n'ont pas de titre de circulation. Le nombre total de personnes, y compris les enfants, appartenant à des familles ayant des titres de circulation est donc bien plus élevé que ce qu'indiquent ces chiffres.

⁶¹ Voir *Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France*, document adopté par l'Assemblée plénière de la Commission nationale consultative des droits de l'homme le 7 février 2008, http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/Etude_et_propositions_sur_la_situation_des_Roms_et_des_gens_du_voyage_en_France.pdf page 6, et reproduit en annexe 3 à la présente réclamation.

⁶² Voir par exemple la Recommandation CM/Rec(2008)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques concernant les Roms et/ou les gens du voyage en Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 20 février 2008 lors de la 1018^e réunion des Délégués des Ministres, qui déclare au point V.ii : « L'évaluation des besoins, à condition qu'elle soit autorisée par le droit national et qu'elle soit conforme aux normes internationales existantes sur la protection des données, notamment la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), devrait se faire par exemple par le biais d'enquêtes auprès des ménages pour collecter des données quantitatives et qualitatives sur la condition des Roms et/ou des gens du voyage, ventilées par sexe, par âge et en fonction d'autres indicateurs pertinents ...L'absence de données ne doit pas être invoquée pour interrompre ou reporter indûment l'élaboration des programmes ou des stratégies. La réalisation d'enquêtes indépendantes et l'organisation de consultations publiques avec les acteurs concernés devraient permettre de combler les lacunes ».

ethniques auxquels appartiennent ses citoyens, mais en possède néanmoins pour les gens du voyage, sans que cela ait pour but de les faire profiter de mesures positives. L'existence de ces documents, outre d'autres informations qu'ils permettent d'obtenir (sur le mode de vie ou les caractéristiques physiques, etc.), donne aux fonctionnaires la possibilité d'établir avec précision que telle personne fait partie de la communauté des gens du voyage, ce qui accroît par conséquent le risque qu'elle fasse l'objet d'un traitement discriminatoire.

III.1.7. Le second aspect de la loi de 1969 que le CEDR estime tout à fait inacceptable est que ce texte ne permet aux titulaires de titres de circulation d'exercer leur droit de vote qu'après une période de trois ans de rattachement à une commune donnée, et uniquement si le nombre de ces personnes ne dépasse pas 3% du corps électoral de la commune en question⁶³. Cette période de trois ans est considérablement plus longue que ce qui est requis pour tout autre citoyen français, même sans domicile fixe – pour autant qu'il ne vit ni dans un véhicule, ni dans une remorque, ni dans tout autre abri mobile -, et qui peut voter après six mois de résidence dans une commune donnée⁶⁴. De même, il n'existe pas de plafond pour la représentation d'un quelconque groupe d'individus en droit français, hormis pour les gens du voyage. Ces deux dispositions particulières ont du reste été fortement critiquées par diverses institutions. Il est intéressant de noter que bien qu'elles ne s'appliquent en apparence pas seulement aux gens du voyage, tous les organismes et institutions qui les ont critiquées l'ont fait lors de l'examen de la situation des gens du voyage. Voilà qui, de l'avis du CEDR, montre bien que ces deux dispositions risquent d'affecter davantage (voire uniquement) les gens du voyage.

III.1.8. Dès 1990, le rapport Delamon, suivi en 1996 et 2001 par les rapports Merrheim a demandé aux autorités françaises de modifier ces dispositions ; la Ligue des droits de l'Homme a fait de même dans son rapport annuel pour 1998⁶⁵. Plus important, la Commission nationale consultative des gens du voyage a indiqué, dans son rapport annuel 2000-2001, que le quota de 3% présentait un caractère discriminatoire et devait être supprimé. On y lit que « Ce seuil légal est rarement atteint. Sa suppression est donc peu susceptible de causer des changements dans la distribution de cette population sur le territoire national. D'autre part, ceci aurait un fort impact symbolique non négligeable dans la perspective de l'intégration de ces gens du voyage »⁶⁶. Cette recommandation a été rejetée par la Direction de l'Administration du territoire et des Affaires politiques (DATAP), émanation du ministère de l'Intérieur, en raison des risques de « manipulations électorales ». La Direction générale de la Gendarmerie nationale s'est également opposée à sa suppression⁶⁷. Il faut toutefois noter que le rapport annuel suivant de la CNCGDV a fait apparaître des divergences d'opinions sur ce point : certains de ses membres

⁶³ Articles 8 et 10 de la loi de janvier 1969. Il convient de noter que la loi prévoit certaines exceptions: ainsi, le préfet peut autoriser l'inscription de gens du voyage dans une commune particulière au-delà du quota des 3% afin que tous les membres d'une famille puissent être administrativement rattachés à la même commune.

⁶⁴ L'article L15-1 du code électoral stipule que ceux qui ne sont pas en mesure d'apporter la preuve d'un domicile ou d'une résidence fixe, et qui ne sont pas sujets aux règles concernant les « communes de rattachement » peuvent être inscrits sur les listes électorales de la commune d'une association les domiciliaire si celle-ci apparaît sur leurs cartes nationales d'identité depuis au moins six mois, ou leur fournit une attestation indiquant les liens avec la ville depuis six mois. L'article L 15 de la loi établit des conditions de vote spéciales sans aucune contrainte temporaire pour ceux vivant sur des bateaux (bateliers) sans résidence ou domicile fixe.

⁶⁵ Voir *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, Edition de l'Ecole nationale de la Santé publique, Rennes: 2007, p. 75.

⁶⁶ Voir le *Rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage, juin 2000 – juin 2001*, op. cit., p. 21.

⁶⁷ Ibid.

continuaient de considérer que l'existence de conditions spéciales imposées aux gens du voyage pour l'exercice de leurs droits électoraux constituait « une forme de discrimination structurelle »⁶⁸, tandis que, pour les autres, la question de la légitimité de ces conditions ne se posait pas dans la mesure où elles avaient été adoptées par le Parlement⁶⁹.

III.1.9. Le CEDR note que les gouvernements français successifs semblent admettre que l'existence d'un cadre réglementaire distinct qui ne s'applique effectivement qu'aux seuls gens du voyage, fait peser des doutes sur sa légitimité ; pour autant, ils ne l'ont jamais modifié. En 1991 déjà, le sénateur Henri Collete avait demandé, en se fondant sur le rapport Delamon, si le Gouvernement français entendait changer les articles 7 à 10 de la loi de 1969. Le Ministre de l'Intérieur avait alors répondu que cette refonte suggérée par le rapport Delamon (qui impliquait notamment de modifier la disposition relative à la preuve de rattachement à une commune donnée à des fins électorales) était « à l'étude »⁷⁰. Seize ans plus tard, en novembre 2006, le député Jean-Claude Viollet, faisant observer dans sa question que la condition imposée aux gens du voyage de prouver leur rattachement à une commune donnée pendant une période ininterrompue de trois ans pour pouvoir voter était discriminatoire, s'est vu répondre que cette différence de traitement pouvait « effectivement paraître injustifiée » et que sa modification était toujours « à l'étude »⁷¹.

III.1.10. On notera également que même le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 5 au 21 septembre 2005, a indiqué dans son rapport ce qui suit.

« L'obligation de détenir un tel document [titre de circulation] ainsi que celle de le faire viser régulièrement constitue une discrimination flagrante. En effet, il s'agit de la seule catégorie de citoyens français pour laquelle la possession d'une carte d'identité ne suffit pas pour être en règle. En tant que citoyens français, qualité que la très grande majorité possède, les voyageurs ne devraient pas être soumis à de telles contraintes, mais devraient bénéficier des mêmes droits que leurs concitoyens. Je peux concevoir l'existence d'un carnet de circulation. Mais je trouve profondément choquant que ces documents puissent être exigés à tout moment, alors même que les voyageurs possèdent une carte d'identité, et qu'ils doivent être visés si régulièrement. En outre, des représentants des associations m'ont fait part de certaines difficultés que rencontrent des Gens du Voyage pour se faire délivrer des cartes d'identité. J'appelle les autorités à éliminer rapidement de tels obstacles. [...] La loi de 1969 stipule également que les Gens du Voyage doivent être rattachés administrativement à une commune (art.7) [...] Ces obligations m'interpellent car elles font peser sur les Gens du Voyage un sentiment de contrôle permanent. De plus, la loi indique très clairement que le nombre de Gens du Voyage qu'une commune peut accueillir administrativement ne doit pas dépasser 3% de sa population locale. Ces dispositions contreviennent à la liberté de s'installer dans la commune de son choix dont bénéficient tous les autres

⁶⁸ « ... une forme de discrimination structurelle... ». Voir Saint-Julien Sylvette, Rapporteur. *Rapport annuel Commission nationale consultative des gens du voyage 2002*, Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, novembre 2002, p. 21.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Question écrite n° 15713 de M. Henri Collette, publiée dans le JO du Sénat du 13/06/1991 – p. 1221 et réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO du Sénat du 12/09/1991 – p. 1968.

⁷¹ « Ce délai ... peut effectivement paraître injustifié ». Voir la question n° 110431 de M. Viollet Jean-Claude, publiée au JO le 21/11/2006 p. 12074, réponse publiée au JO le 6/02/2007 p. 1388.

citoyens français. [...] Le droit dérogatoire qui s'applique aux Gens du Voyage comporte une autre clause tout aussi discriminatoire : le droit de vote n'est accordé aux voyageurs que trois ans après leur rattachement administratif à une commune. Ce délai est de six mois pour tous les autres citoyens, y compris pour les sans domicile fixe. J'appelle les autorités françaises à mettre fin instamment à cette situation d'exception qui restreint les droits civils et civiques des voyageurs »⁷².

Pourtant, malgré tout ce qui précède, l'Etat français n'a pas, au moment où nous rédigeons la présente réclamation, modifié les dispositions concernées. En fait, même dans sa réponse au Commissaire aux Droits de l'homme, l'Etat français n'a pas abordé explicitement ces questions ; il a une fois de plus prétendu que d'autres études devaient être réalisées⁷³.

III.1.11. Les multiples références au problème des titres de circulation et des dispositions y afférentes que le CEDR s'est permis d'évoquer ci-dessus ont un double objectif. Le premier est d'étayer l'argument avancé par le CEDR selon lequel l'existence de dispositions aussi ostensiblement discriminatoires - et dont le caractère discriminatoire semble, qui plus est, de notoriété publique - met sérieusement en doute la volonté affichée de l'Etat français de se doter d'un arsenal législatif qui encadre de manière globale et surtout non discriminatoire, les questions relatives aux gens du voyage, en s'attachant à les intégrer dans la société française. Le second objectif est d'examiner l'impact de ces dispositions sur le droit au logement des titulaires de ces titres de circulation, eu égard aux conditions dans lesquelles ils sont autorisés à exercer leurs droits électoraux. Le CEDR rappellera ici les propos tenus par le sous-préfet des Bouches-du-Rhône, à savoir que « ...Le maire est élu et les gens du voyage ne sont pas électeurs. Tous les autres voteront contre le maire »⁷⁴. Il semble établi, selon le CEDR, que les gens du voyage qui sont inscrits sur les listes électorales d'une commune donnée ne représentent pas même, bien souvent, le seuil de 3% ; leur poids politique n'est donc pas seulement négligeable, il est quasiment inexistant. Il y a à cela diverses explications, qui vont du fait que les gens du voyage n'ont pas accès aux informations pertinentes au refus des maires de les inscrire sur les listes, sous divers prétextes⁷⁵. Il en résulte que les gens du voyage ne sont pas, dans les faits, en mesure de pouvoir voter aux élections, ce qui permet aux collectivités locales de les ignorer et de les maintenir en situation d'exclusion sociale. A l'occasion du rapport commandé par la Direction générale de l'Action sociale, les mairies ont le plus souvent répondu aux enquêteurs que les gens du voyage rattachés à leur commune n'étaient pas inscrits sur les listes électorales et qu'habituellement seul un quart à un tiers de ceux qui y étaient rattachés y habitaient effectivement⁷⁶. A titre d'exemple, 63 personnes étaient rattachées à une commune de la région parisienne: 15 d'entre elles étaient en âge de voter

⁷² Voir le rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, Strasbourg, 15 février 2006, Comm DH(2006)2, paragraphes 336 à 340.

⁷³ Ibid, réponse de l'Etat français au Commissaire, annexée au rapport du Commissaire, points 329-350 : « La plupart des mesures à engager appellent recherches, études, mise au point et concertation avec toutes les parties intéressées. »

⁷⁴ Entretien du CEDR avec M. Gérard Pehaut, le 7 mai 2004 à Marseille. Fait assez révélateur, à la fin de 2005, le département des Bouches-du-Rhône n'avait construit que 174 emplacements pour caravanes sur les 1 504 exigés. Voir *Tableau des aires d'accueil existant à la fin décembre 2005*, consultable sur le site de la Ligue des Droits de l'homme.

http://www.ldh-france.org/media/groupe/GDV_etat_avancement_existant_au_3112_05.pdf

⁷⁵ Voir Annexe 1, p. 72. Voir également *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, op.cit., p. 78.

⁷⁶ Voir *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, op.cit., pages 77-78.

mais une seule était inscrite sur les listes électorales et n'avait, en fait, jamais voté⁷⁷. Les pouvoirs publics français ne peuvent prétendre qu'ils n'en n'ont pas été avertis suffisamment tôt: dès 1990, le rapport Delamon indiquait que, concrètement, pas moins de 75% des gens du voyage n'exerçaient pas leur droit de vote⁷⁸. Entre autres conséquences de cette situation, les gens du voyage n'ont pas accès à l'un des droits démocratiques fondamentaux - le droit de vote - qui pourrait leur permettre (du moins dans le cadre des élections municipales) d'avoir leur mot à dire sur des questions qui les concernent directement, comme par exemple l'extension des plans d'urbanisme en vue d'y intégrer les zones occupées illégalement par les gens du voyage⁷⁹. Faute de supprimer le régime discriminatoire qui entoure les droits électoraux des gens du voyage et de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'ils soient informés de leurs droits et puissent effectivement les exercer, l'Etat français les maintient en situation d'exclusion sociale, au mépris de l'article 30 de la CSER. De l'avis du CEDR, le fait que l'Etat n'ait absolument rien fait pour régler ce problème au cours des 17 dernières années signifie qu'il ne le veut pas vraiment. Le CEDR n'ignore pas que l'article susmentionné ne concerne pas le droit de vote. Il observe toutefois que l'article 30 a pour objet de protéger l'individu contre l'exclusion sociale. Il note aussi que la liste des domaines visés à l'article 30.a (emploi, logement, etc.) n'est pas exhaustive, puisqu'elle est précédée des termes « en particulier », indiquant ainsi que d'autres aspects peuvent entrer dans son champ d'application, à condition naturellement qu'ils soient préjudiciables à l'intégration sociale de l'individu. A cet effet, le CEDR fait remarquer que, dans les démocraties modernes, le droit de vote est un droit fondamental dont l'exercice témoigne, fût-ce symboliquement (par exemple lorsque l'individu choisit de ne pas voter) de l'intégration de l'individu dans le corps politique. Il importe de souligner que la suspension des droits électoraux est une sanction qui frappe des personnes condamnées pour des infractions particulièrement graves. Il s'agit là, selon le CEDR, d'une approche conforme à l'esprit de la CSER. Dans son article 15, la CSER dispose que les personnes handicapées ont droit, notamment, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté. Le CEDR pense que le fait de voter et de se présenter aux élections est un facteur important d'intégration sociale et de participation à la vie de la communauté. Cela semble être également l'avis du CEDS qui, dans ses Conclusions 2003 relatives à l'Italie, a pris en compte, sous l'article 15, les mesures prises par ce pays pour promouvoir l'accès des personnes handicapées au processus électoral⁸⁰.

III.2. Mauvaise application des textes de loi concernant la création d'aires d'accueil pour les gens du voyage

III.2.1 La loi Besson de 2000: ses origines et son héritage

III.2.1.A. En dépit des nombreuses lacunes de la loi de 1969 qui ont été évoquées plus haut, le fait est qu'elle représente l'un des nombreux textes législatifs que l'Etat français a commencé à promulguer entre le milieu et la fin des années 60 pour tenter de régler les divers problèmes rencontrés par les gens du voyage. En 1966, puis en 1968, le ministère

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Voir *Ligue des Droits de l'homme*, Section de Toulon, article du 2 novembre 2006, consultable à l'adresse <http://www.ldh-toulon.net/spip.php?article1594>

⁷⁹ La question très complexe des aires d'accueil pour les gens du voyage situées en dehors des plans d'urbanisme sera traitée plus en détail au point III.4.Q ci-après.

⁸⁰ Voir Comité européen des Droits sociaux, Conclusions 2003, Tome 1 (Bulgarie, France, Italie), à l'adresse http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/3_reporting_procedure/2_recent_conclusions/2_by_year/2003Vol1_en.pdf, p. 297.

de l'Intérieur a adressé deux circulaires aux collectivités locales, attirant leur attention sur l'intérêt que le Gouvernement portait au « problème du stationnement des populations d'origine nomade [sic], vivant habituellement en caravanes »⁸¹. La circulaire du 20 février 1968 précisait les conditions dans lesquelles l'Administration entendait financer la création d'aires d'accueil. Il est intéressant de noter que cette circulaire concernait uniquement les aires d'accueil et non les terrains destinés aux grands rassemblements, tout en prévoyant que des activités socio-éducatives devaient aussi avoir lieu dans ces aires d'accueil⁸². C'est en 1968 également que s'est ouverte la première aire d'accueil à Laval⁸³.

III.2.1.B. La période comprise entre 1968 et 1980 semble avoir surtout été une période d'essais et d'erreurs. Certains types d'aires d'accueil qui subsistent aujourd'hui remontent à ces années-là. Une circulaire interministérielle du 29 février 1968 parle de « terrains de passage » et de « terrains de séjour »⁸⁴, et note qu'aux termes d'une loi de 1957, ces aires étaient jugées nécessaires pour les communes ou les communautés de communes⁸⁵. La mise en œuvre de la circulaire du 10 juillet 1980 donne un aperçu succinct des difficultés rencontrées jusqu'alors. Comme indiqué dans l'introduction, l'accueil et le stationnement des caravanes posaient un grave problème dans de nombreuses communes. La circulaire indiquait également que les communes ne devaient limiter qu'à titre très exceptionnel le stationnement des gens du voyage à 24 heures, observant au passage que nombre d'entre elles adoptaient en toute illégalité des décisions interdisant totalement le stationnement des caravanes. La circulaire détaillait les diverses obligations faites aux services administratifs des collectivités locales concernant l'établissement des aires d'accueil (aujourd'hui appelées « aires de stationnement »), ainsi que les possibilités de financement qui leur étaient offertes. Elle comportait également un certain nombre de points que l'on retrouvera dans des lois ultérieures sur la question du stationnement des gens du voyage. Elle imposait aux autorités locales et départementales de recenser dans des études le nombre de gens du voyage vivant dans leurs circonscriptions administratives, de dresser les schémas migratoires, d'identifier les terrains se prêtant à la création d'aires d'accueil et d'élaborer un « plan départemental de gestion ». Les aires d'accueil devaient être implantées de préférence à la périphérie des zones urbaines mais pas trop loin du centre ville. Elles devaient être suffisamment grandes pour pouvoir accueillir 20 caravanes, mais pas davantage, afin d'éviter les grandes concentrations. L'Etat devait allouer une subvention pour chaque emplacement de caravane à hauteur de 14 000 francs français (environ 2 100 euros au taux de 6,55 francs pour un euro), tandis que les collectivités devaient, dans un délai de six mois, présenter leur plan départemental en indiquant plus particulièrement le nombre d'aires d'accueil en cours de création⁸⁶.

III.2.1.C. L'étape majeure suivante en matière de création d'aires d'accueil pour les gens du voyage a été la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au

⁸¹ Citation extraite d'un article de Jacqueline Charlemagne *Le droit au logement des gens du voyage : Un droit en trompe l'œil ?*, Revue Etudes tziganes n° 15, 2000, consultable à l'adresse <http://www.etudestziganes.asso.fr/tablesrevue/jcvol15.html>

⁸² La circulaire est mentionnée au point II de la Circulaire du 10 juillet 1980 « relative aux modalités de financement des aires d'accueil pour les gens du voyage », J.O. du 17 août 1980, p. 7470 N.C.

⁸³ Voir *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, op.cit., p. 39, note de bas de page n° 8.

⁸⁴ Les termes actuels équivalents seraient respectivement « aires d'accueil » et « aires de grand passage ».

⁸⁵ Cité dans un article de Jacqueline Charlemagne *Le droit au logement des gens du voyage : Un droit en trompe l'œil ?*, op. cit.

⁸⁶ Voir la circulaire du 10 juillet 1980 relative aux modalités de financement des aires d'accueil pour les gens du voyage, op. cit.

logement » (communément appelée « première loi Besson »)⁸⁷. La loi Besson de 1990 est ambivalente à l'égard des gens du voyage, en ce qu'elle comporte des aspects qui semblent aussi bien les inclure que les exclure du cadre applicable aux autres citoyens français. Ainsi, le fait d'avoir incorporé un article concernant exclusivement les gens du voyage dans une loi relative à la question du logement est à l'évidence une évolution méritant d'être saluée. Par contre, on ne peut s'empêcher d'observer que la loi Besson tient les gens du voyage à distance: l'article 28 relatif à la création des aires d'accueil est le tout dernier de la loi et figure, de façon assez incongrue sur le plan logique, dans la troisième partie du texte consacrée aux « conditions d'octroi des prestations personnelles de logement ». Il est intéressant de noter que cet article n'a pas trouvé place dans la première partie de la loi (qui porte sur l'élaboration et la mise en oeuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées - PDALPD) – beaucoup de fonctionnaires croient en effet que les gens du voyage ne font pas partie des bénéficiaires du PDALPD et que seule la loi Besson de 2000 leur est applicable⁸⁸. De plus, l'article 28 est très concis: en douze lignes, il pose ce qui s'est avéré être une entreprise très ambitieuse, à savoir mettre des aires d'accueil à la disposition des gens du voyage. L'article 28 de la loi Besson de 1990 prévoit, pour la détermination des conditions d'accueil des gens du voyage, l'élaboration d'un schéma départemental qui concerne leur séjour, la scolarisation de leurs enfants et les conditions d'exercice de leurs activités économiques. Chaque commune de plus de 5 000 habitants était obligée d'aménager des aires d'accueil pour le séjour et/ou le passage de gens du voyage ; pour autant, une fois que ces aires ont été créées et sont en service, les collectivités locales pouvaient décider d'interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal. La circulaire prévoyait également que, dans certains cas, les communes de moins de 5 000 habitants pouvaient être tenues de fournir des aires d'accueil aux gens du voyage.

III.2.1.D. Les dispositions de l'article 28 de la loi de 1990 ont été étouffées par la circulaire du 16 mars 1992 du ministère de l'Intérieur relative au schéma départemental (accueil des gens du voyage)⁸⁹. Ce texte (qui a notamment abrogé la circulaire du 10 juillet 1980 citée au point III.2.3) envisageait trois types d'aires d'accueil: celles implantées sur un terrain public ou communal, celles aménagées sur un terrain privé, et les terrains de camping existants. Elle contenait également un certain nombre de directives concernant l'emplacement des aires (à savoir qu'elles ne devaient pas être situées trop loin du centre urbain pour ne pas nuire à la scolarisation des enfants), la procédure à suivre pour l'élaboration du schéma départemental, les subventions disponibles, et ainsi de suite. Elle ne prévoyait toutefois ni mesures d'incitation ni sanctions pour pousser les collectivités locales à s'acquitter de leurs obligations. La question de la pression exercée sur les communes pour les forcer à respecter cette circulaire s'est posée de façon plus marquée après l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat dans l'affaire *Ehrard et autres* le 12 décembre 1997. D'après le Conseil d'Etat, l'article 28 de la loi de 1990 n'avait pas le caractère de disposition d'une loi d'aménagement et d'urbanisme et ne pouvait par conséquent être invoqué en vue d'obliger les communes à modifier leurs plans d'occupation des sols pour permettre la réalisation d'aires d'accueil⁹⁰. En d'autres termes, une collectivité locale

⁸⁷ J.O. du 2 juin 1990, p. 6551.

⁸⁸ Voir ci-après, point III.4.N.

⁸⁹ J.O. 3 avril 1992, p. 4994.

⁹⁰ Conseil d'Etat statuant au contentieux n° 164874 5 / 3 SSR, Lecture du 12 décembre 1997, L. Publié au Recueil Lebon. Il convient toutefois de noter que, dès 1988, le Conseil d'Etat avait considéré que les aires d'accueil constituaient un équipement d'intérêt général et que les plans d'occupation des sols pouvaient donc légalement prévoir de réserver des emplacements pour leur réalisation. Voir *Ville de Lille c/rue de Bavai, rue de*

pouvait refuser de créer une aire d'accueil en faisant valoir que cette affectation du terrain n'était pas compatible avec son plan d'occupation des sols et refuser en même temps de le modifier pour faire en sorte qu'elle le devienne. Enfin, une autre circulaire, datée du 16 septembre 1992, fixait le plafond des subventions versées par l'Etat pour l'aménagement d'aires d'accueil à 35% de la dépense.

III.2.1.E. La loi Besson de 1990 n'imposait aucune sanction aux communes ne voulant pas aménager des aires d'accueil⁹¹. En octobre 2001, la CNCGV a noté, dans son premier rapport (juin 2000 - juin 2001), qu'il n'existait que 5 000 à 6 000 emplacements pour caravanes dans les aires d'accueil⁹² – or, la nouvelle loi Besson ayant été promulguée en juillet 2000 et sa circulaire interprétative en juillet 2001, ces 6 000 places ont dû être créées entre 1968 et 2000 et représentaient donc l'« héritage » laissé par l'ancien régime à celui nouvellement institué par la loi de juillet 2000 concernant l'accueil des gens du voyage. Dans son rapport annuel 2002, la CNCGV a noté que, dix ans après l'adoption de la loi Besson de 1990, seul un tiers des 96 départements de France métropolitaine s'étaient dotés d'un schéma départemental⁹³ et que, en réalité, moins d'un quart des communes figurant dans le schéma départemental et tenues de réaliser des aires d'accueil l'avait fait. En outre, 229 des aires d'accueil existantes étaient en si mauvais état que leur rénovation était indispensable⁹⁴. En fait, il semble que presque tous les emplacements de caravanes existants avaient besoin d'une rénovation pour les mettre aux normes de la loi Besson de 2000. D'après des informations officielles communiquées au CNCGV, les autorités françaises envisageaient de rénover 4 895 aires d'accueil existantes entre 2002 et 2004⁹⁵. Les propos tenus par un haut fonctionnaire témoignent des mauvaises conditions de vie dans lesquelles elles se trouvaient. Fin 2002, un représentant du Ministre de l'Intérieur affirmait en effet que, sur 7 000 places de caravanes disponibles, à peu près 4 000 étaient dans des « conditions innommables »⁹⁶. Il est quasiment certain que ces 4 000 places étaient celles qui avaient été créées avant la loi Besson de 2000, étant donné qu'en 2002 (c.-à.d. après 2000) seules quelques nouvelles aires avaient été réalisées.

l'Est et environs, Conseil d'Etat statuant au contentieux N° 54411, 10/8 SSR, Publié aux Tables du Recueil Lebon, arrêt du 25 mars 1988.

⁹¹ Ce fait a d'ailleurs été admis par le député Estrosi dans son rapport de 2002 sur le projet de loi pour la sécurité intérieure : d'après lui « l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 [...] n'avait pas de caractère contraignant et n'a guère été suivi d'effets. » Voir le rapport n° 508 au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence (n° 381) *pour la sécurité intérieure*, Document mis en distribution le 26 décembre 2002, Première Partie, consultable à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0508.asp>

⁹² Voir Commission nationale consultative des gens du voyage, *Rapport Annuel juin 2000 – juin 2001*, op. cit., p. 11.

⁹³ Des données plus précises figurent dans le rapport de 1999 de la Commission sur la constitutionnalité des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de ce qui allait devenir la loi Besson de 2000. Il en ressort que seuls 32 départements disposaient d'un schéma approuvé conjointement par le préfet et par le président du Conseil général, et 15 d'un schéma approuvé par le seul préfet. Voir document n° 1620, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi (n° 1598) relatif à l'accueil des gens du voyage*, par Mme Raymonde Le Texier, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 1999, consultable à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1620.asp>, point B.

⁹⁴ Voir le *Rapport annuel 2002 de la Commission nationale consultative des gens du voyage*, op.cit., p. 33.

⁹⁵ Ibid, p. 36.

⁹⁶ « [...] sur 7 000 places, à peu près 4 000 sont dans des conditions innommables » estime Daniel Canepa, représentant du Ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy; voir l'article dans *Maire-Info* du 24 octobre 2002, intitulé « 20 000 emplacements de caravanes devront être créés par les maires pour les gens du voyage d'ici 2005 ». Consultable à l'adresse <http://www.maire-info.com/article.asp?param=2309&PARAM2=PLUS>.

III.2.2. La loi Besson 2000: un tournant dans le droit au logement des gens du voyage

III.2.2.A. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (ci-après, « la loi Besson de 2000 ») apparaît comme une tentative d'imprimer une impulsion nouvelle à la précédente loi du même nom⁹⁷. Elle repose, à bien des égards, sur les mêmes principes que la première loi. Les départements restent chargés de réaliser des études et de dresser des plans, et, en règle générale, seules les communes de plus de 5 000 habitants sont tenues d'aménager des aires d'accueil pour les gens du voyage⁹⁸. La loi Besson de 2000 contient toutefois une série de dispositions assez nouvelles. Tout d'abord, les autorités locales peuvent choisir de transférer leurs obligations à une entité collective (EPCI par exemple⁹⁹) ou « racheter » les obligations qui leur incombent au titre des schémas départementaux, en contribuant au financement d'une aire d'accueil construite dans une autre commune avec laquelle elles ont passé un accord. Deuxième nouveauté : outre les aires d'accueil, les communes doivent prévoir des aires de grands passages pour les gens du voyage¹⁰⁰, ainsi que des emplacements pour grands rassemblements¹⁰¹. Troisièmement, la loi Besson de 2000, comprenant la diversité des besoins en logement des gens du voyage, indique qu'il faudra sans doute envisager deux autres types d'aires : les aires de petit passage et les « terrains familiaux »¹⁰². Enfin, la loi institue une série de

⁹⁷ Il faut rappeler que l'adoption de la loi Besson de 2000 ne s'est pas faite sans mal. Aussi bien l'Assemblée nationale que le Sénat ont proposé des projets de lois différents et discordants, et n'ont pas réussi à s'entendre sur un projet commun même après deux lectures dans chaque assemblée et après délibérations de la commission mixte paritaire prévue par l'article 45.2 de la Constitution française. En fin de compte, l'Assemblée nationale a demandé au Gouvernement, en vertu de l'article 45.4 de la Constitution française, de prendre une décision définitive et le projet de l'Assemblée nationale a été finalement adopté. Les divers projets figurent sur le site http://www.assemblee-nationale.fr/11/documents/index-promulgations-2000.asp#L2000_614. On notera que le projet de loi proposé par le Sénat (dont les membres sont, il faut le savoir, élus par les maires et autres fonctionnaires locaux), reprend, sous une forme quasiment identique, certaines mesures qui seront adoptées concernant les gens du voyage.

⁹⁸ Comme indiqué au point I.1 de la circulaire n° UHC/IUH/12 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 concernant le stationnement et l'habitat des gens du voyage (NOR EQUU0110141C ; ci-après « la circulaire de juillet 2001 »), les communes de moins de 5 000 habitants peuvent être tenues d'aménager des aires d'accueil pour les gens du voyage, obligation qui figurait déjà dans une circulaire équivalente adossée à la loi Besson de 1990.

⁹⁹ Etablissement public de coopération intercommunale.

¹⁰⁰ *Aires de grands passages*: conformément au titre IV.2. de la circulaire du 5 juillet 2001, ces aires peuvent recevoir 50 à 200 caravanes. Leurs spécificités techniques figurent dans la circulaire n° 2003-43/UHC/DU1/11 du 8 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage: terrains de grand passage. En résumé, la circulaire dispose que les autorités doivent désigner des terrains, essentiellement parmi ceux appartenant à l'Etat, où les gens du voyage pourraient se rassembler pour de courtes périodes, lorsqu'ils sont de passage. Ces aires doivent pouvoir accueillir entre 50 et 200 caravanes pour une durée allant de quelques jours à quelques semaines. Aucune infrastructure permanente ne doit être réalisée, et seule la fourniture d'eau et d'électricité doit être assurée. De plus, comme un permis de construire n'est pas nécessaire, ils peuvent être situés en « zone naturelle » - dans un champ, par exemple.

¹⁰¹ *Emplacements pour grands rassemblements*: conformément au titre IV.3 de la circulaire du 5 juillet 2001, ces emplacements doivent pouvoir accueillir les gens du voyage en grand nombre (milliers) pour quelques jours par an (pendant les pèlerinages, par exemple). Ces emplacements – de larges places de parking en fait – ne sont pas dotés d'équipements collectifs et, bien que leur intégration dans le schéma départemental soit obligatoire, ils ne bénéficient d'aucune subvention, que ce soit pour l'aménagement paysager du site ou pour sa gestion.

¹⁰² *Aires de petits passages et terrains familiaux*. Les aires de petits passages doivent pouvoir accueillir quatre à six caravanes et être dotés des équipements collectifs de base, alors que les terrains familiaux sont destinés à recevoir de petits groupes familiaux. L'inclusion de ces aires dans le schéma départemental n'est pas obligatoire et a été laissée à la discrétion de ceux qui arrêtent ledit schéma. La loi Besson de 2000 a clairement indiqué que les autorités ne pouvaient pas se prévaloir de l'aménagement d'aires de petits passages ou de terrains familiaux pour ne pas avoir à construire d'aires d'accueil, d'aires de grands passages ou d'emplacements pour grands rassemblements.

mesures incitatives et de contraintes pour les collectivités locales - ce que le CEDR considère comme une reconnaissance implicite de ce que les autorités ne s'acquitteront pas de leurs obligations à moins d'y être amenées ou forcées. Elle met ainsi en place un système où l'Etat prend en charge les coûts de construction des aires d'accueil à hauteur de 70% (soit le double de ce que prévoyait la loi de 1990). Les subventions ont été fixées à un montant maximum de 15 245 euros par place de caravane pour les nouvelles aires d'accueil, 9 147 euros par place de caravane pour les travaux de réhabilitation sur une aire d'accueil existante, et 114 336 euros pour la gestion des aires de grands passages¹⁰³. En fait, même les aires non obligatoires de petits passages et les terrains familiaux peuvent bénéficier de ces subventions, respectivement plafonnées à 3 049 et 15 425 euros par emplacement de caravane¹⁰⁴. D'autre part, conformément à l'article 4 de la loi Besson de 2000, les pouvoirs publics peuvent contribuer financièrement aux coûts de réalisation de ces sites et aires¹⁰⁵, et les collectivités locales peuvent elles aussi demander une subvention pouvant aller jusqu'à 50% des dépenses liées à l'établissement des études nécessaires¹⁰⁶. Les communes peuvent en outre demander aux départements de participer aux frais de fonctionnement des aires d'accueil, à raison de 25% maximum¹⁰⁷. Une autre disposition de la loi Besson de 2000 vise à inciter les communes à respecter leurs obligations. Son article 9 dispose ainsi que, lorsqu'une commune a rempli les obligations qui lui incombent en application du schéma départemental, elle peut interdire, en dehors des aires d'accueil aménagées, le stationnement sur son territoire des résidences mobiles des gens du voyage. Si les gens du voyage s'arrêtent où que ce soit d'autre, sur un terrain public ou privé, ils peuvent être expulsés sur ordre du tribunal, sauf s'ils sont arrêtés sur un terrain leur appartenant ou sur une parcelle de terrain pour laquelle une autorisation spéciale concernant le stationnement d'habitats mobiles a été donnée, que ce soit pour le camping (article L433-1 du code de l'urbanisme) ou pour la résidence permanente des utilisateurs (article L 433-3 du même code)¹⁰⁸. Si les gens du voyage venaient à stationner sur un terrain public appartenant à une commune, le maire pourrait les expulser s'ils mettaient en péril la santé, la sécurité ou la paix publiques. Les schémas départementaux exigés par la loi Besson de 2000 devaient être achevés au bout d'une période de 18 mois à compter de la publication officielle de la loi¹⁰⁹ (soit à la date du 6 janvier 2002) et chaque ville impliquée devait alors, au bout de deux ans (soit au 6 janvier 2004), avoir équipé une ou plusieurs aires d'accueil, seule ou en collaboration avec d'autres communes¹¹⁰. Passé ce délai, le préfet pouvait adresser un avertissement aux collectivités n'ayant pas satisfait à leurs obligations. Dans l'hypothèse où elles n'en auraient pas tenu compte dans les trois mois qui suivent, l'Etat pourrait réquisitionner une partie du terrain de la commune pour y créer une « aire d'accueil » aux frais de la commune. Celle-ci perdrait alors le financement de l'Etat dont elle aurait pu disposer. Il est intéressant de noter à cet égard

¹⁰³ Décret n° 2001-541 du 25 juin 2001, NOR:EQUU0100641D. Les sommes mentionnées sont nettes, c.-à-d. déduction faite de toutes taxes éventuelles.

¹⁰⁴ Il convient de noter que les collectivités locales ne peuvent solliciter des subventions pour la gestion de ces deux types d'aires.

¹⁰⁵ Comme indiqué au titre III.4. de la circulaire de juillet 2001, la réalisation des aires d'accueil et emplacements pour grands rassemblements peut être aidée directement par des fonds publics jusqu'à hauteur de 100%.

¹⁰⁶ Voir titre II.2 de la circulaire de juillet 2001.

¹⁰⁷ Article 5, alinéa II, de la loi Besson de 2000. L'aide pour l'entretien / le fonctionnement d'une aire d'accueil, qui était initialement de 128,06 euros par mois et par place de caravane (Décret n° 2001-568, 29 juin 2001), a été porté à 132,45 euros au 1^{er} janvier 2004 (par décision du 28 mai 2004 relative à la réévaluation des allocations logement).

¹⁰⁸ Article 9 (alinéas II et III) de la loi Besson.

¹⁰⁹ La loi Besson a été officiellement publiée le 6 juillet 2000.

¹¹⁰ Article I.III.

que la Commission nationale consultative des droits de l'Homme a suggéré, dans son Avis portant sur le projet de loi Besson, que le pouvoir discrétionnaire de l'Etat de se substituer à la commune en cas de manquement à ses devoirs devienne une obligation¹¹¹.

III.2.2.B. Une autre caractéristique importante de la loi Besson de 2000 est qu'elle prévoyait une révision des schémas départementaux au moins tous les six ans à compter de leur publication¹¹², ainsi qu'une révision de l'article L-443-3 du code de l'urbanisme permettant aux familles de gens du voyage désireuses de se sédentariser d'installer leurs caravanes, sous certaines conditions, sur des terrains familiaux¹¹³. Elle invitait également les autorités à prendre en compte la sédentarisation de plus en plus grande des gens du voyage, en veillant à ce qu'ils aient accès aux logements sociaux et aux prestations correspondantes¹¹⁴.

III.2.2.C. En conclusion, la loi Besson de 2000 (dans sa version originale) et ses circulaires interprétatives ont voulu créer non pas de simples « places de parking » pour les gens du voyage, mais des sites où les familles pourraient vivre dans des conditions décentes. Les diverses circulaires ont établi un certain nombre de directives, notamment le ratio entre le nombre d'installations sanitaires et le nombre d'occupants, la nature des aires qui devraient être réservées à cet effet, la taille de chaque emplacement de caravane, la localisation des sites et ainsi de suite. Comme indiqué dans la circulaire de juillet 2001, le type de clôture à installer autour des aires d'accueil devrait faire l'objet d'une grande attention. Il ne fallait pas donner l'impression que les résidents sont « parkés » et vivent dans un ghetto. Aussi, a-t-on suggéré que les sites en question soient entourés de haies vives plutôt que de clôtures¹¹⁵.

III.2.3. La loi Besson de 2000 mise à mal par l'Etat français

III.2.3.A. Le CEDR observe que, sur le papier, la loi Besson de 2000 entendait imposer des délais stricts pour la mise en oeuvre de ses dispositions. Mais, dans la pratique, la rigueur de ces conditions a été progressivement assouplie. Comme indiqué plus haut (point III.2.2.A), les schémas départementaux devaient être élaborés et approuvés pour le 5 janvier 2002 au plus tard, et les communes qui en faisaient partie devaient avoir aménagé au moins une aire d'accueil (ou s'être acquittées de leurs obligations en transférant - par exemple - leurs compétences à une entité administrative collective) avant le 5 janvier 2004¹¹⁶. Or, selon une circulaire du 11 mars 2003,¹¹⁷ seuls 49 des 96 schémas départementaux avaient été approuvés. Dès lors que le respect des prescriptions de la loi

¹¹¹ Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH), Avis portant sur le projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage 17 juin 1999, consultable à l'adresse http://www.cncdh.fr/article.php3?id_article=259.

¹¹² Article 1, alinéa III, dernier paragraphe de la loi Besson de 2000.

¹¹³ Article 8 de la loi Besson de 2000.

¹¹⁴ Voir le titre VII de la circulaire de juillet 2001. Cela étant, la circulaire indiquait clairement que la loi Besson concernait les gens du voyage itinérants, de sorte que les autorités ne pouvaient pas prétendre s'être acquittées de leurs obligations au titre de la loi en ne créant pas d'aires d'accueil mais en proposant aux gens du voyage un habitat permanent.

¹¹⁵ Voir le titre V de la circulaire de juillet 2001.

¹¹⁶ Article 1.III et 2 de la loi Besson de 2000.

¹¹⁷ Lettre-circulaire du 11 mars 2003 relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage, établi par le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, le Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, et le Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

Besson de 2000 autorisait l'application du projet d'article 19 de la loi pour la sécurité intérieure¹¹⁸ et que les préfets pouvaient exercer leur droit de substitution et approuver un schéma départemental sans avoir besoin de la signature du président du Conseil général, chaque département s'est vu accorder un délai supplémentaire d'un an pour présenter le schéma départemental au préfet et au président du Conseil général, à charge pour eux de le cosigner. Le 30 juillet 2004, alors que la plupart des Français étaient en vacances, le Sénat a inséré un article à la fin d'une loi sur les libertés et les responsabilités locales, donnant deux ans de plus aux communes pour remplir leurs obligations en la matière (si, par exemple, un département a adopté son schéma le 11 mars 2004 et si les deux délais s'appliquent, la date butoir pour la réalisation des aires d'accueil devient le 11 mars 2008)¹¹⁹. D'où de grandes différences entre les départements en ce qui concerne les dates d'adoption des schémas: l'Eure a adopté le sien en avril 2001 – avec, par conséquent, un délai pour sa mise en œuvre fixé à avril 2005 –, tandis que le Doubs et le Gers ont adopté le leur en juin 2004 (sans respecter la circulaire du 11 mars 2003 qui donnait un an de plus pour adopter le schéma départemental, soit le 11 mars 2004). Dans le cas de ces deux départements, le délai expirera donc en juin 2008¹²⁰. Pourtant, il semblerait que cette nouvelle prolongation n'ait pas suffi pour un certain nombre de communes, si bien que le délai a encore été repoussé. En vertu de l'article 138 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 portant nouvellement modification de l'article 4 de la loi Besson de 2000, une année supplémentaire (jusqu'au 31 décembre 2008) a été laissée aux communes qui n'avaient pas satisfait à leur obligation au titre de la loi Besson de 2000. Ces communes sont « pénalisées » pour leur manquement en ce sens qu'elles n'ont droit qu'à une subvention de 50% des dépenses d'aménagement et de gestion des aires d'accueil (contre 70% pour les autres) mais, dans le même temps, elles peuvent utiliser une procédure d'expulsion expéditive – ce à quoi elles n'avaient pas droit jusqu'à présent précisément parce qu'elles n'avaient pas satisfait à leurs obligations dans les délais impartis (voir ci-après, point III.3.H et svtes).

III.2.3.B. Une autre loi, adoptée le 1^{er} août 2003, énonce les critères permettant à 28¹²¹ villes françaises de moins de 20 000 habitants d'interdire totalement le stationnement des gens du voyage. Ce sont des villes dans lesquelles au moins la moitié de la population vit dans des zones dites « zones urbaines sensibles » (ZUS)¹²². C'est plus précisément l'article 15

¹¹⁸ Voir ci-après, point III.3.D.

¹¹⁹ Les communes peuvent bénéficier de ce délai lorsqu'elles ont manifesté la volonté de se conformer à leurs obligations, soit par la transmission au représentant de l'Etat d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil des gens du voyage; soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus; soit par la réalisation d'une étude préalable. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 201, J.O n° 190 du 17 août 2004.

¹²⁰ Rappelons que le délai de mise en œuvre du schéma départemental après son approbation est prolongé de quatre ans au lieu de deux dès lors qu'à la fin des deux premières années, la commune a démontré sa volonté de s'acquitter de ses obligations, par exemple en ayant lancé une procédure d'acquisition des terrains où les aires d'accueil doivent être réalisées. On notera que, d'après les dernières informations, un autre schéma a été adopté en 2005 (celui de la Haute-Corse) et deux autres en 2006 (Yvelines et Pyrénées-Orientales), pour lesquels le délai d'application viendra donc à expiration en 2009 et 2010 respectivement.

¹²¹ Ce chiffre a été donné par le Ministre Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville, durant les débats sur cette loi au Sénat le 23 juillet 2003. Voir le site: <http://www.senat.fr/seances/s200307/s20030723/s20030723004.html>. Selon des informations plus récentes, sur les 32 (et non pas 28, comme l'a indiqué M. Borloo) communes qui entrent dans le champ d'application de la loi, seule la moitié a décidé de se prévaloir de ces dispositions. Voir: *Projet de loi de finances initial pour 2007*, sur le site <http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/DL63-3.pdf>, p. 2.

¹²² Les ZUS sont définies par la loi comme des zones caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (ci-après, « la loi Borloo ») qui dégage ces villes de leurs obligations au regard de la loi Besson (à noter que cette exemption ne sera possible que si la commune qui y a droit en fait la demande)¹²³. Elles n'ont donc pas à créer d'aires d'accueil pour caravanes, même s'il s'agit de communes dans lesquelles les gens du voyage viennent généralement pour des raisons professionnelles, familiales, médicales ou autres. De plus, ces communes pourront appliquer immédiatement les dispositions pénales de la loi pour la sécurité intérieure. Nombre de ces villes sont, en fait, des villes dans lesquelles de nombreuses générations de gens du voyage ont toujours résidé, et où ils ont des liens familiaux, sociaux et professionnels. Les zones couvertes par cette loi sont essentiellement des ghettos urbains, considérés comme particulièrement instables et problématiques. Exclure ces villes de toute responsabilité d'accueil de gens du voyage a alors été justifié comme un moyen de maintenir à l'écart une population susceptible d'exacerber des tensions dans une situation déjà délicate. Ce raisonnement illustre clairement la perception selon laquelle là où il y a des gens du voyage, il y a des problèmes et des tensions avec le voisinage. De plus, il révèle la réponse des pouvoirs publics – maintenir à l'écart et exclure les gens du voyage. Le ton général des discussions de cette loi au Sénat ressort dans ces commentaires du sénateur Dominique Braye:

« ...dans les petites villes, les confrontations entre les gens du voyage et les populations difficiles sont beaucoup plus directes (*Protestations sur les travées du groupe CRC*¹²⁴)... Dans les petites villes, nous n'arrivons plus à contenir ces excès de violence. La population des quartiers difficiles en souffre... Les gens du voyage, il faut bien le reconnaître, pratiquent plus la politique du fait accompli qu'ils ne respectent la loi. Nos collègues communistes disent qu'il s'agit de problèmes humains difficiles. On ferait mieux de soumettre ces gens-là à des contrôles fiscaux plus fréquents et à leur apprendre à respecter la loi. Car cette situation crée des tensions au sein de nos populations, qui ne comprennent pas que la même loi soit appliquée de deux façons différentes. Ces personnes possèdent des voitures, des caravanes équipées de lave-vaisselle, de lave-linge, et de bien d'autres choses. Donc, il faut impérativement éviter que ces gens-là se côtoient. C'est ce qui explique que l'on ait voulu ôter les villes de moins de 20 000 habitants du champ d'application de la loi de 2000... »¹²⁵.

Cette grave atteinte aux droits au logement et à la liberté de circulation des gens du voyage français survient dans le contexte d'une loi qui cherche à remédier aux inégalités sociales en remédiant aux difficultés de logement que connaissent ceux dont les conditions de vie sont particulièrement dures et qui se trouvent marginalisés et exclus de la société française. Non seulement les gens du voyage et les tsiganes sont invisibles pour la planification urbaine, mais ils sont mis à l'écart et subissent un traitement négatif. Le CEDR note qu'outre la loi susmentionnée, les communes peuvent être exonérées de leur obligation de créer des aires d'accueil pour diverses raisons. Ainsi, sur les cinq communes

¹²³ « Les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible telle que définie par le paragraphe 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire sont exclues, à leur demande, du champ d'application des dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et notamment de l'obligation prévue à l'article 2 de ladite loi. » Article 15 de la loi Borloo.

¹²⁴ Groupe communiste républicain et citoyen.

¹²⁵ Séance du Sénat français du 23 juillet 2003, discussion sur l'article 12 bis. Consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/seances/s200307/s20030723/s20030723004.html>.

de la région administrative Ile-de-France¹²⁶ qui pouvaient être dispensées de créer des aires d'accueil, seules trois l'ont été en vertu de la loi Borloo ; les deux autres l'ont été pour d'autres motifs - la commune de Vernouillet en raison de la présence d'une importante population de gens du voyage sédentarisés, et la commune d'Herblay au motif qu'elle avait engagé un programme social et locatif prévoyant de reloger 80 familles de gens du voyage¹²⁷).

III.2.3.C. Deux autres textes vont ensuite venir affaiblir plus encore la loi Besson de 2000 : une circulaire du 3 août 2006 relative aux nouvelles spécifications techniques des aires d'accueil¹²⁸, et la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance¹²⁹ (qui a instauré une procédure sommaire d'expulsion des gens du voyage). D'après la circulaire, le retard important constaté dans la mise en œuvre de la loi Besson de 2000 était principalement dû aux surcoûts des travaux nécessités pour la réalisation des aires¹³⁰. Le fait que de nombreuses aires d'accueil n'aient pas été créées résultait de l'impossibilité pour les préfets d'engager des actions contre les gens du voyage qui occupaient illégalement un terrain en l'absence d'aire d'accueil. Le CEDR fait remarquer qu'il est mal venu d'invoquer « l'impossibilité d'expulser les gens du voyage » en raison de l'inexistence des aires d'accueil dans une circulaire censée souligner les spécifications techniques des aires d'accueil. Cela donne l'impression que l'auteur de la circulaire a estimé que la seule raison pour laquelle il fallait accélérer la construction des aires d'accueil était non pas de fournir un logement convenable aux gens du voyage, mais de respecter les prescriptions légales nécessaires pour pouvoir les expulser. Cette impression se trouve renforcée par le contenu de la circulaire: son objectif premier semble être de réduire autant que possible les coûts de construction des aires d'accueil, fût-ce au détriment de leur qualité de vie. La circulaire recommande ainsi aux autorités d'éviter de faire appel à des bureaux d'étude pour la réalisation des aires d'accueil, et stipule que celles-ci ne doivent comporter qu'un seul bloc sanitaire composé d'au moins une douche et de deux WC pour cinq places de caravane. Dans le précédent texte réglementant cette question, ce ratio était considéré comme un minimum, et il était jugé plus convenable de prévoir un bloc sanitaire pour deux ou trois places de caravane. De même, alors que la circulaire du 5 juillet 2001 envisageait que la durée de séjour sur une aire d'accueil puisse aller jusqu'à neuf mois, le nouveau texte dispose qu'elle ne peut excéder en principe cinq mois.

III.2.3.D. Le volet « logement » de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 pour la prévention de la délinquance accentue le sentiment évoqué ci-dessus. Comme indiqué plus haut, la loi Besson de 2000 prévoyait deux types de sites pour les gens du voyage : les aires d'accueil et les emplacements pour grands rassemblements¹³¹. L'article 27 de la loi du 5 mars 2007 en a ajouté un autre: l'« emplacement temporaire ». Il semble qu'il s'agisse d'une aire

¹²⁶ Le « cœur » de la France à bien des égards, puisque cela comprend Paris (d'où le nom informel de « région parisienne » pour désigner l'Ile-de-France) qui se compose de huit départements.

¹²⁷ Voir URAVIF (Union régionale des associations pour la promotion et la reconnaissance des droits des Tsiganes et Gens du voyage en Ile-de-France), *Observatoire de l'habitat des Gens du voyage en Ile-de-France*, Première édition – décembre 2005. Consultable à l'adresse <http://www.fnasat.asso.fr/obs%20def.pdf>, pages 7 et 8.

¹²⁸ Circulaire NOR/INT/D/06/00074/C du 3 août 2006 sur la « Mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage ».

¹²⁹ Loi n° 2007-297.

¹³⁰ Ceci est en partie vrai, mais les auteurs de la circulaire n'ont fait nulle mention, si brève soit-elle, de la raison première de ce retard, à savoir l'intransigeance des autorités locales et l'absence de volonté politique. Cette question sera examinée plus loin, au point III.2.6.

¹³¹ Voir *supra*, point III.2.2.A.

d'accueil plus simple, pouvant compter au maximum 30 emplacements¹³² et ayant accès aux équipements collectifs de base¹³³. Concrètement, les communes choisissent un site comme emplacement temporaire et en avisent le préfet. Si celui-ci considère que les conditions de vie dans l'emplacement temporaire répondent aux critères en la matière, il peut donner son accord et autoriser la mise en service du site. A noter qu'une commune ne peut être considérée avoir rempli ses obligations au titre de la loi Besson de 2000 (c.-à.d. avoir créé des aires d'accueil correctes) simplement parce qu'elle a construit ces emplacements – d'où le terme « temporaire ». Outre qu'il soit étonnant, sur le plan théorique du moins, qu'un ajout aussi important (bien que provisoire) à la loi Besson de 2000 ait été géré par le biais d'une loi contre la délinquance, on peut aussi s'interroger sur la nécessité de créer un autre type de site. Au mieux, la création de ces aires va accaparer les ressources (dont l'insuffisance a déjà conduit le Ministre à revoir à la baisse les spécifications techniques des aires d'accueil - voir section précédente) et détourner l'attention de ce qui reste la première des priorités, à savoir la mise en œuvre des schémas départementaux. Il semble que leur seul objectif soit de permettre effectivement aux autorités locales de procéder à l'expulsion accélérée de gens du voyage (question abordée plus en détails au point III.3.N. *infra*).

III.2.4. La loi Besson de 2000 et les gens du voyage

III.2.4.A. La majorité des gens du voyage rencontrés par le CEDR en France considèrent la loi Besson d'un œil particulièrement anxieux. Les commentaires de M. Robert Zigler, Président de l'association tsigane Goutte d'Eau, illustrent bien ces peurs:

« La loi Besson est une loi qui ne nous a pas convenu. Maires ou préfets se basent sur la loi, mais quand on leur parle, ils ne nous écoutent pas. Ça rentre dans une oreille et ça sort par l'autre... Notre culture va commencer à s'évaporer. Les enfants deviendront sédentaires de force. Même avec l'emplacement que l'Etat nous donne, le voyage va disparaître. Dans 10 à 15 ans quand il y aura des emplacements dans toute la France, il faudra réserver d'avance un stationnement ... sous peine d'être condamné »¹³⁴

III.2.4.B. De nombreux membres de la communauté des gens du voyage en France ont souligné au CEDR que leurs points de vue n'étaient pas pris au sérieux, si tant est qu'ils soient écoutés, lors des diverses phases de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas départementaux. Pour éviter de se répéter à l'excès, le CEDR se permet de renvoyer les membres du CEDS aux points 4.2.2 et 4.2.3 de son rapport sur la France, qui figure en Annexe 1 à la présente réclamation collective. Cette absence de réelle consultation entre les pouvoirs publics et les utilisateurs finaux (en l'espèce, les gens du voyage) – qui constitue une faille du programme en soi -¹³⁵ a également eu un impact

¹³² Le CEDR note que ce terme a parfois été utilisé de manière assez confuse, pour désigner à la fois une « place de caravane » (emplacement individuel) et le regroupement de plusieurs (généralement deux) places de caravanes. Dans le cas présent, nous pensons que c'est la deuxième signification du terme qui doit être retenue.

¹³³ Voir ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, décret n° 2007-690 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, INTD0752575D. La circulaire, très laconique, consiste en à peine quatre courts articles.

¹³⁴ Entretien du CEDR avec M. Robert Zigler, 6 mars 2004, Toulouse.

¹³⁵ D'après le point C.21 de la Recommandation Rec(2004)14 du 1^{er} décembre 2004 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les Etats membres doivent « créer des aires d'accueil pour la halte et le séjour des gens du voyage afin de leur permettre d'y stationner plus durablement que de coutume en consultation avec les gens du voyage et en tenant compte de leurs besoins ».

négligé sur la configuration des aires d'accueil; ainsi, dans certains cas, les gens du voyage ont signalé aux enquêteurs des carences auxquelles il aurait pu être remédié si on avait pris leur avis lors de la phase d'élaboration des projets (ce qui aurait aussi permis peut-être de réduire les coûts)¹³⁶.

III.2.4.C. D'autres enquêteurs ont également relevé que les gens du voyage étaient mécontents de la façon dont les schémas départementaux étaient mis en oeuvre. Une jeune femme leur a ainsi déclaré que, même si les conditions de vie dans l'aire d'accueil étaient correctes, elle n'avait pas la possibilité d'y inviter ses amis, ni même sa famille. Selon ses propres termes, elle avait l'impression qu'on lui disait « reste ici (dans l'aire d'accueil) et tais-toi »¹³⁷.

III.2.4.D. C'est sans doute un récent article d'Alain Fourest, membre de l'ONG « Rencontres Tziganes », qui résume le mieux les objections très pragmatiques des gens du voyage. Dans son éditorial du 10 juillet 2007, M. Fourest écrivait en effet que, si imparfaite qu'elle soit, la loi Besson de 2000 a cependant permis la réalisation de quelques aires d'accueil où les gens du voyage peuvent vivre dans la dignité, et que le problème réside en réalité dans la non-application de ce texte. D'après lui, plutôt que de se demander si la loi Besson de 2000 doit être abrogée, il faudrait s'intéresser à la question de sa mise en oeuvre¹³⁸.

III.2.5. L'incapacité de la loi Besson de 2000 à offrir aux gens du voyage des aires d'accueil et des aires pour grands rassemblements en quantité et de qualité suffisantes

III.2.5.A. L'appréciation portée sur l'application de la loi Besson de 2000 nécessite au préalable une brève mise au point. Lors des recherches qu'il a effectuées pour la présente réclamation collective ainsi que pour son rapport national, le CEDR s'est aperçu que les fonctionnaires utilisaient des critères différents pour évaluer divers paramètres des initiatives prises en matière de logement des gens du voyage. Il a en particulier constaté des écarts significatifs en ce qui concerne l'évaluation du nombre de places de caravane proposées aux gens du voyage. Ainsi, la CNCGV note dans son rapport 2000 – 2001 que 5 000 à 6 000 places de caravane sont disponibles sans toutefois donner d'informations sur l'aspect qualitatif de ces emplacements¹³⁹. Or, dans son rapport annuel 2002, elle observe qu'au 30 juin 2002, seules 2 700 places de caravane répondent aux prescriptions de la loi Besson de 2000¹⁴⁰. Le CEDR estime, à l'instar d'organisations comme l'URAVIF¹⁴¹, que seules les emplacements de caravane respectant un minimum de critères (énoncés dans les diverses circulaires) en termes de situation et de conditions de vie, et aménagés dans des aires d'accueil correctement gérées, doivent être pris en

¹³⁶ Voir l'étude commandée par le ministère de la Ville et du Logement intitulée *Evaluation du dispositif d'accueil des gens du voyage - Rapport final*, janvier 2008,

http://www.lagazettedescommunes.com/actualite/pdf/evaluation_accueil_gdv_rapport_final.pdf, pages 36 et 37.

¹³⁷ Voir *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, op.cit., p. 46. Les problèmes rencontrés par les gens du voyage séjournant dans des aires d'accueil sont, pour beaucoup, dus aux règlements internes très stricts qui y sont applicables, un problème traité au point III.2.5.E. ci-après.

¹³⁸ L'éditorial est consultable sur le site: <http://www.rencontresziganes.asso.fr/spip.php?article400>.

¹³⁹ Voir le *Rapport Annuel juin 2000 – juin 2001* de la Commission nationale consultative des gens du voyage, p. cit., p. 11.

¹⁴⁰ Voir le *Rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage 2002*, op.cit., pages 34 et 36.

¹⁴¹ Union régionale des associations pour la promotion et la reconnaissance des droits des Tsiganes et Gens du voyage en Ile-de-France.

compte¹⁴². Ceux, par exemple, situés dans les aires pour grands rassemblements ne devraient pas être considérées comme des solutions correctes de logement et ne devraient donc pas être comptabilisés dans le nombre de places disponibles. Cette tâche est d'autant plus difficile que les données figurant dans les documents officiels ne sont généralement pas ventilées¹⁴³, alors que l'on sait que les Directions départementales de l'équipement (DDE) qui sont chargées de fournir les données pertinentes pour chaque département utilisent parfois des critères différents pour déterminer si un emplacement de caravane est correct. Le cas du département du Val d'Oise est significatif: les données communiquées par la DDE faisaient état de 218 places de caravane fin 2004¹⁴⁴. Pourtant, d'après l'étude détaillée de l'URAVIF, sur les 218 places qui existaient à l'époque où le schéma départemental a été adopté (novembre 2004), seules 99 répondaient aux normes en la matière, 81 étaient en passe d'être rénovées et 38 avaient été condamnées¹⁴⁵.

III.2.5.B. Un rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées réalisé en 2005 indiquait que l'on recensait 5 251 places de caravane dans les aires d'accueil fin 2003¹⁴⁶. Fin 2004, d'après les informations officielles reprises dans le même rapport, 6 076 places de caravane étaient proposées dans 262 aires d'accueil, auxquelles venaient s'ajouter 3 323 places dans 30 aires pour grands rassemblements. Les 96 départements français étant censés proposer 44 056 places de caravane, le taux de réalisation était de 13,79%¹⁴⁷. Les chiffres pour 2005 étaient en légère amélioration avec 7 711 places de caravane dans 362 aires d'accueil et 7 339 places dans 63 aires pour grands rassemblements, soit un taux de 17,5%. A noter aussi que, l'année précédente, 131 « terrains familiaux » avaient été réalisés¹⁴⁸. Selon les dernières données globales disponibles, on dénombrait, fin 2006, 10 553 places de caravane dans 441 aires d'accueil, 8 803 places dans 63 aires pour grands rassemblements et 131 « terrains familiaux ». L'objectif en termes de nombre de places à aménager dans les aires d'accueil s'établissait à 41 865 (contre 44 056 l'année précédente), et le taux de réalisation était donc de 25,21%¹⁴⁹.

¹⁴² Voir URAVIF *Observatoire de l'habitat des Gens du voyage en Ile-de-France*. op. cit., pages 3 et 11.

¹⁴³ Le Ministre du Logement, répondant à une question parlementaire en 1998, a déclaré – fait rare – qu'il y avait 9 800 places de caravane disponibles, mais que seule la moitié était correctement aménagée et gérée. Voir Question écrite n° 11469 de M. Georges Mouly, Réponse du ministère : Logement, publiée dans le JO Sénat du 10/12/1998 - page 3973. Consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEO981011469>.

¹⁴⁴ Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées n° 2005-0032-01, *Le financement des aires d'accueil des gens du voyage*, juin 2005, p. 24. Cette institution, créée en 1804, est en fait l'un des plus anciens organes de contrôle et d'audit de France.

¹⁴⁵ Voir URAVIF *Observatoire de l'habitat des Gens du voyage en Ile-de-France*, op. cit., p. 9.

¹⁴⁶ Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées n° 2005-0032-01, *Le financement des aires d'accueil des gens du voyage*, juin 2005, p. 14. Ce rapport a été commandité par le Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer après adoption, lors de la discussion à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2005, d'un amendement aux termes duquel un rapport consacré aux modalités de mise en œuvre de l'aide accordée par l'État pour la réalisation d'aires d'accueil devait être présenté avant le débat sur le projet de loi de finances pour 2006.

¹⁴⁷ Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées n° 2005-0032-01, *Le financement des aires d'accueil des gens du voyage*, juin 2005, p. 25.

¹⁴⁸ Voir *Tableau des aires d'accueil existantes, situation fin décembre 2005*. Disponible sur le site de la Ligue des Droits de l'homme: http://www.ldh-france.org/media/groupes/GDV_etat_avancement_existant_au_3112_05.pdf. Le véritable "boom" – plus de 100% – du nombre de places de caravane disponibles (de 3 323 l'année précédente à 7 339) n'est pas une surprise: les autorités locales montrent une nette préférence pour ces sites, car ils peuvent être situés assez loin des centres urbains, là où les prix des terrains sont bas (et où il y a sans doute peu de voisins qui s'opposent à cette affectation); qui plus est, ils ne doivent être opérationnels que sur une très courte période (généralement deux semaines par an, à des dates déterminées). Voir le Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, *Le financement des aires d'accueil des gens du voyage*, op. cit., pages 13 et 16.

¹⁴⁹ Voir le *Tableau des aires d'accueil existantes, situation fin décembre 2006*. Consultable sur le site

III.2.5.C. Autre défaut des données statistiques susmentionnées : elles ne traduisent pas les réelles conditions de vie dans ces aires d'accueil ou emplacements pour grands rassemblements. C'est ainsi que, s'exprimant devant les Sénateurs le 30 janvier 2007, M. Pierre Hérisson, l'actuel président de la CNCGV, a indiqué qu'il n'y avait que 8 000 places disponibles sur les 40 000 requises¹⁵⁰, soit 20% de moins que le nombre mentionné ci-dessus pour la fin 2006. En fait, selon les recoupements du CEDR, de nombreuses aires d'accueil sont loin de respecter les normes de la loi Besson de 2000. Beaucoup sont, par exemple, implantées dans des zones qui ne se prêtent pas à l'habitat humain. Elles sont de surcroît situées loin des centres urbains et leurs équipements ont souvent grand besoin de réparations. Pour éviter de se répéter à l'excès, le CEDR se permet de renvoyer les membres du CEDS aux points 6 à 6.2 (pages 131-149) de son rapport sur la France, qui figure en Annexe 1 à la présente réclamation collective. Pour avoir une idée du nombre de plus en plus élevé de places qui pourraient ne pas se prêter à l'habitat humain, il faut retenir que, fin 2004, on comptait 6 076 places de caravane disponibles. Toutefois, en juillet 2004, Mlle Sylvette Saint-Julien, Rapporteur des deux rapports annuels de la CNCGV, a informé le CEDR que seules 3 500 places de caravane pouvaient être considérées comme convenir au stationnement¹⁵¹.

III.2.5.D. Le caractère inadéquat de nombreuses aires d'accueil a également été attesté dans plusieurs autres documents officiels ou semi-officiels. D'après le rapport commandité par la Direction générale de l'Action sociale, la plupart des aires d'accueil déclarées comme telles par les pouvoirs publics, ne conviennent pas à l'habitat humain car situées loin des centres urbains, ou alors dans des zones inondables ou dans des zones industrielles. De plus, beaucoup manquent cruellement d'équipements: le rapport mentionne des sites où il n'y a qu'une seule douche, sans eau chaude, et d'autres qui possèdent en tout et pour tout un WC (sans clé) pour 100 à 120 personnes. D'après le rapport, il n'est pas rare que ces aires soient infestées de rats, qu'on y trouve une grande concentration de plomb ou qu'elles soient situées en zone inondable ou à proximité de lignes à haute tension. Les enquêteurs affirment que les gens du voyage (qui doivent, de surcroît, payer pour pouvoir séjourner dans ces aires d'accueil) sont très amers pour de multiples raisons, la plus importante étant l'absence de commodités de base, comme l'eau chaude et un système d'évacuation et d'enlèvement des ordures¹⁵². Le témoignage le plus cinglant concernant le caractère inadéquat de nombreuses aires d'accueil figure sans doute dans le rapport 2004 du Conseil général des Ponts et Chaussées relatif à l'accueil des gens du voyage¹⁵³. Ce document, établi à partir des réponses à un questionnaire diffusé dans dix départements et d'autres informations, a fait apparaître que les prescriptions contenues dans la circulaire de juillet 2001 quant aux spécifications techniques des aires d'accueil (voir *supra*, point III.2.2.C.) étaient rarement respectées, voire, dans certains cas, totalement ignorées (dans le cas, par exemple, des aires d'accueil situées près d'infrastructures bruyantes). Les

http://sienat31.free.fr/IMG/pdf/aaL_existant_311206_vdef.pdf

¹⁵⁰ Minutes de la séance du Sénat du 30 janvier 2007. Consultable à l'adresse

http://cubitus.senat.fr/cra/s20070130/s20070130H_mono.html

¹⁵¹ Entretien du CEDR avec Mlle Sylvette Saint-Julien, 20 juillet 2004, Paris.

¹⁵² Voir *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, op.cit., pages 44 – 45.

¹⁵³ Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées n° 2005-0282-01, *L'accueil des Gens du Voyage, Rapport de mission sur la mise en œuvre de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, juin 2004. Ce rapport a été commandité par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, organisme rattaché au Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer. Il est intéressant de noter que, dans la lettre confiant au Conseil général la tâche de préparer le rapport, la Direction générale a indiqué que le choix des lieux d'implantation des aires posait parfois problème.

services techniques (plus précisément les DDE) ont souvent le sentiment qu'ils ne peuvent pas continuellement rejeter le choix des sites proposés par les communes et semblent abaisser les normes à dessein. Il arrive que des aires d'accueil soient créées dans des zones notoirement inondables¹⁵⁴. Le CEDR estime que le problème est encore plus marqué dans les aires d'accueil aménagées avant la loi Besson de 2000 et ayant fait l'objet de mesures de réhabilitation. Sachant que de nombreuses normes n'étaient pas applicables à l'époque où elles ont été réalisées (par exemple, l'interdiction d'implantation à proximité de zones industrielles) et qu'environ 5 000 places qu'elles proposent doivent être rénovées, il est à craindre qu'un grand nombre d'entre elles (et, par conséquent, une part importante de l'ensemble des places disponibles) soit situé dans des zones dont la conformité aux critères environnementaux et résidentiels est douteuse. L'aire d'accueil de St. Menet à Marseille est à cet égard emblématique. Cette aire d'une capacité d'environ 50 places de caravane a ouvert ses portes en 1977. Elle est située entre une autoroute et des voies ferrées et, qui plus est, dans une zone industrielle. Des années durant, elle est restée en mauvais état, sans que les nécessaires travaux de réparation soient faits. Les principales rénovations ont finalement eu lieu en 2005-2006. Les pouvoirs publics étaient apparemment au courant de l'emplacement du site et du fait qu'il était impropre à l'habitat, mais ils l'ont néanmoins inclus dans le schéma départemental qui a été approuvé et a permis de financer les travaux¹⁵⁵.

III.2.5.E. Autre problème souvent évoqué par les gens du voyage : le mode de fonctionnement des aires d'accueil. La circulaire du 5 juillet 2001 dispose que les aires d'accueil doivent être dotées d'un règlement intérieur mentionnant notamment les horaires de présence du gérant pour l'enregistrement des arrivées et des départs, la période de fermeture aux fins d'entretien, les tarifs pratiqués ainsi que les règles générales à respecter. Le règlement intérieur, qui se présente généralement sous la forme d'un engagement de la commune à gérer elle-même l'aire d'accueil ou d'une convention passée entre la commune et une association privée (voire un autre organisme public), doit être un document simple et pragmatique. Le fait qu'il s'apparente davantage, dans certains cas, à un règlement pénitentiaire qu'à un règlement résidentiel inquiète cependant beaucoup le CEDR. On notera que la circulaire du 5 juillet 2001 veut que le gérant de l'aire d'accueil, ou ses représentants, assure une présence quotidienne suffisante pour s'occuper des arrivées et départs des gens du voyage, veiller au respect du règlement interne, etc. Cette personne remplit en quelque sorte les mêmes fonctions qu'un gérant de camping. On pourrait donc s'attendre à ce que les arrivées et les départs puissent se faire chaque jour (éventuellement à certaines heures fixées à l'avance pour les paiements et autres obligations administratives) et que les résidents des aires d'accueil aient normalement la possibilité d'inviter des amis et membres de leur famille. Cela ne semble pourtant pas être souvent le cas. De nombreuses communes gèrent leur aire d'accueil elles-mêmes et demandent aux gens du voyage de se rendre à la mairie pour consigner leur arrivée et leur départ. Naturellement, les mairies étant fermées les samedis, dimanches et jours fériés, les gens du voyage ne peuvent en fait pas arriver ou partir ces jours-là. Parfois, cela signifie non seulement que les gens du voyage ne peuvent, par exemple, payer leur note à leur départ (ce qui les mettra automatiquement sur la liste des mauvais payeurs qui peuvent se voir ultérieurement refuser l'accès à une autre aire), mais aussi qu'ils ne peuvent pas

¹⁵⁴ Ibid, p. 10.

¹⁵⁵ L'histoire de l'aire de St Menet est relatée dans une correspondance entre le sénateur des Bouches-du-Rhône, Robert Pret et le sénateur Jean-Claude Gaudin, consultable à l'adresse http://www.robertbret.org/article.php3?id_article=2348. Voir également un article paru à ce sujet dans « Rencontres Tziganes », consultable à l'adresse

physiquement quitter l'aire d'accueil avec leur véhicule. Un jeune homme a expliqué au CEDR que, dans un certain nombre d'aires de sa région, les gens du voyage sont tenus de se présenter à la mairie lorsqu'ils arrivent et lorsqu'ils partent. On ne leur donne pas de clé ; ils doivent d'abord s'inscrire à la mairie ou acquitter les sommes dues, et ce n'est qu'après que les fonctionnaires de la police municipale les laissent entrer ou sortir. Ils ne peuvent donc sortir du site avec leur voiture durant les heures de fermeture de la mairie, du vendredi soir au lundi matin¹⁵⁶. Dans un autre cas, en janvier 2007, la caravane d'une personne appartenant aux gens du voyage a été incendiée dans une aire d'accueil un mercredi soir. Le véhicule des pompiers n'a pas pu pénétrer sur le site parce que la barrière était abaissée, le gérant des lieux n'étant pas sur place¹⁵⁷. D'autres communes semblent employer des mesures plus douces pour s'assurer que les gens du voyage ne partent pas avant d'avoir réglé leur dû. Ainsi, le règlement intérieur des aires de Bourg-en-Bresse-Pennessuy et de Peronnas-Monernois (qui proposent en tout 64 places de caravane) impose aux gens du voyage de laisser l'attestation d'assurance de leur voiture au gérant de l'aire jusqu'à leur départ¹⁵⁸. Selon les informations recueillies lors de l'enquête menée par le CEDR, les gérants de nombreuses aires demandent aux gens du voyage de remettre leurs titres de circulation et/ou leur carte d'identité, qui leur sont rendus à leur départ, après règlement - souvent en espèces uniquement - des sommes dont ils sont redevables. Il faut savoir que les aires d'accueil réclament pour la plupart aux gens du voyage, à leur arrivée, une caution en liquide (généralement 70 euros environ), qui est conservée au cas où ils partiraient sans payer. Outre que la légitimité même de la caution est discutable, le CEDR estime qu'il est inadmissible d'imposer des mesures supplémentaires, qui vont du retrait de documents personnels à l'imposition d'un couvre-feu, et que cela relève d'un stéréotype raciste qui fait des gens du voyage des mauvais payeurs récurrents.

III.2.5.F. Les règlements intérieurs sont indubitablement très variables. Ainsi, les arrivées et les départs de l'aire de « La Boisse »¹⁵⁹ à Chambéry se font de 9 heures à 12 heures et de 14 heures à 17 heures du lundi au samedi uniquement. En dehors de ces plages horaires, les familles peuvent contacter le gérant pour signaler une urgence et, « de façon exceptionnelle », comme le stipule le règlement, permettre le départ d'une famille. De plus, les gens du voyage ne sont admis sur cette aire qu'à la condition de n'avoir pas fait l'objet d'une décision judiciaire d'expulsion (sans qu'il soit précisé s'il s'agit de l'expulsion de ce site en particulier, ou s'il existe un système de suivi permettant aux gérants des différentes aires de communiquer entre eux des informations sur les gens du voyage qui ont été expulsés). Ils doivent également présenter leur titre de circulation et leur carte d'identité, ainsi que l'attestation d'assurance de leur caravane et de leur voiture. La durée maximale de stationnement est de 84 jours par an, consécutifs ou non. Le règlement ne prévoit pas de dérogation à cette règle (pas de prolongation possible de la durée du séjour pour raisons familiales) ; au contraire, il indique clairement que les gens du voyage qui ne le respectent pas seront expulsés de l'aire, avec interdiction d'y

¹⁵⁶ Ce témoignage figure dans le rapport national du CEDR, Annexe 1, p. 142.

¹⁵⁷ Cet incident, qui a eu lieu sur l'aire de Marseille Saint Menet, est relaté dans <http://www.abri.org/antidelation/Une-caravane-part-en-fumee-a>

¹⁵⁸ Les deux règlements sont consultables à l'adresse

<http://www.agglo-bourgenbresse.fr/cadre.php?pages=articles&espace=COMPETENCES& dossier=4& id=34>

¹⁵⁹ D'après le règlement intérieur, l'aire comporte 50 emplacements pouvant accueillir chacun plus d'une caravane. En d'autres termes, l'aire a une capacité d'au moins 100 caravanes. Ceci est toutefois contraire à la règle imposée par la circulaire du 5 juillet 2001, selon laquelle les aires d'accueil doivent pouvoir accueillir de 25 à 40 caravanes.

revenir¹⁶⁰. Le règlement comporte également un article qui précise les conséquences que peut avoir la détention d'arme pour les gens du voyage¹⁶¹. Il dispose qu'une plainte pénale sera déposée contre l'intéressé qui sera en outre immédiatement expulsé, avec sa famille¹⁶². D'après le CEDR, aucune raison valable ne justifie qu'il faille automatiquement expulser toute la famille en cas d'arrestation, ou même de condamnation, d'une personne faisant partie des gens du voyage pour une infraction liée aux armes à feu.

III.2.5.G. La facilité avec laquelle de nombreux règlements intérieurs utilisent l'expulsion pour sanctionner toute une série d'infractions tant mineures que majeures, est malheureusement chose courante. On notera ainsi que le modèle de règlement intérieur sur le site de la Préfecture de Haute-Savoie sanctionne tout manquement au règlement par l'expulsion¹⁶³. Le règlement intérieur des aires de Bourg-en-Bresse-Pennessuy et de Peronnas-Monernoz dispose que les gens du voyage qui y vivent doivent se respecter mutuellement et observer une parfaite correction à l'égard des autres utilisateurs de l'aire d'accueil. « Toute incorrection » pourra justifier l'expulsion des familles. Un autre article dispose que tout manque de respect envers le personnel de l'aire d'accueil entraînera l'« expulsion immédiate » du terrain¹⁶⁴. Ces dispositions soulèvent un certain nombre de questions : que faut-il entendre par « comportement incorrect » ou par « manque de respect », ou encore quels sont les actes visés ? De plus, le CEDR estime que le fait d'imposer une sanction collective (expulsion) à toute une famille pour un acte répréhensible commis par l'un de ses membres est disproportionnée, sinon discriminatoire. Un règlement comme celui évoqué ci-dessus contraste singulièrement avec celui applicable aux aires d'accueil de la communauté d'agglomération Limoges-Métropole. Ici, les gens du voyage doivent, pour être admis sur l'aire d'accueil, présenter leur titre de circulation validé, une pièce d'identité et les attestations d'assurance, dont on conserve une photocopie. Les départs et arrivées sont autorisés tous les jours, aux heures normales d'ouverture. Si le gérant de l'aire est absent, il peut être contacté par téléphone – sans que le règlement ajoute que cela ne peut se faire qu'à titre « exceptionnel ». La durée maximale de séjour est de quatre mois consécutifs – une prolongation d'un mois pouvant être exceptionnellement accordée. Passé ce délai, il n'est plus possible de stationner dans l'aire durant les quatre mois qui suivent. Les gens du voyage qui séjournent pour une durée inférieure à quinze jours peuvent revenir sur l'aire sans avoir à attendre. Le règlement précise également que les résidents peuvent recevoir des visiteurs. Enfin, ce n'est qu'en cas de manquement grave que le gérant de l'aire d'accueil décidera des

¹⁶⁰ Une récente décision judiciaire jette de sérieux doutes sur la légitimité de cette clause. Selon l'arrêt n° 2395 de la Cour d'appel de Nancy (première chambre civile) du 17 octobre 2006, le droit de séjourner sur une aire d'accueil est en fait un aspect du droit au logement qui a valeur constitutionnelle. Séjourner plus longtemps que la durée prévue par le règlement n'est pas, en soi, un motif d'expulsion. D'autres raisons (comme le fait que la prolongation du séjour empêche d'autres personnes de prendre l'emplacement en question) doivent également être établies.

¹⁶¹ Il n'est pas indiqué si cet article s'applique dans le cas assez improbable où des gens du voyage détiendraient un permis de port d'arme.

¹⁶² Le règlement est consultable à l'adresse:

http://www.chambery-metropole.fr/uploads/Document/WEB_CHEMIN_4250_1180602713.pdf. Il a été adopté, sous forme de décision, le 26 février 2007. Il est signé par le maire de Chambéry (et président de Chambéry métropole) qui se trouve être M. Louis Besson, celui qui a donné son nom à deux lois relatives au logement des gens du voyage.

¹⁶³ Voir l'article 13 du modèle de règlement intérieur, à l'adresse:

<http://www.haute-savoie.pref.gouv.fr/publications/schemas-departementaux/sdagdv/48-49.pdf>.

¹⁶⁴ Articles 13 et 17 du règlement. Consultables à l'adresse:

<http://www.agglo-bourgenbresse.fr/cadre.php?pages=articles&espace=COMPETENCES& dossier=4& id=34>.

mesures à prendre et demandera à l'intéressé de quitter les lieux après l'avoir invité à formuler ses observations¹⁶⁵.

III.2.5.H. Les nombreux contrôles imposés aux gens du voyage dans les aires d'accueil accentuent leur sentiment de vivre dans une sorte de « prison », où leurs mouvements sont épiés. Pour les gens du voyage vivant sur l'aire de St Menet à Marseille, où le bureau du gérant est situé dans une tour de béton armé surplombant le site, équipé sur son toit d'une caméra de surveillance, il ne s'agit pas d'une simple impression, mais d'un état de fait¹⁶⁶. De même, presque toutes les aires d'accueil officielles visitées par le CEDR dans le sud de la France en décembre 2006 étaient entourées de larges clôtures,¹⁶⁷ et une commune a même décidé d'installer des caméras de vidéosurveillance sur ses aires d'accueil¹⁶⁸. De nombreux policiers ont indiqué à un enquêteur croisé lors de sa mission d'étude sur le terrain que les commissariats de police conservaient les numéros des plaques d'immatriculation des voitures de tous les gens du voyage qui s'étaient installés sur les aires situées dans leur secteur de compétence et qu'ils échangeaient ces informations avec les commissariats voisins¹⁶⁹. Il n'y a là rien d'étonnant : dans un rapport concernant le temps de travail et les procédures d'information des forces de sécurité intérieure, on peut lire qu'une des directions départementales de sécurité publique visitée avait, entre autres, conservé les tableaux des évictions de « nomades » [sic] et des campements des gens du voyage¹⁷⁰. D'autres unités de police ou de gendarmerie semblent détenir des statistiques détaillées sur la fréquentation de certaines aires par les caravanes et au fil des ans, sur le nombre moyen de caravanes susceptibles de s'y trouver à un moment donné, sur la durée des séjours, etc.¹⁷¹

III.2.5.I. Lorsque l'on examine le respect par certaines collectivités locales des obligations au regard de la loi Besson de 2000, il faut tenir compte de leurs politiques concernant d'autres aspects de la situation des gens du voyage, qui peuvent avoir un impact sur leurs conditions de logement. En France, de nombreux campings sont gérés par les mairies, qui ont imaginé que l'on pourrait utiliser ces sites pour accueillir les gens du voyage, en particulier durant les mois d'hiver où il y a moins de touristes. Il faut se rappeler que cette solution de bon sens figurait dans la loi Besson de 1990. La circulaire de 1992 sur l'application de la loi mentionnait explicitement que les campings devraient accueillir des

¹⁶⁵ Le règlement est applicable aux cinq sites, qui proposent 124 places de caravane. Consultable à l'adresse : <http://www.agglo-limoges.fr/metropole/siteinternet.nsf/ALL/241012105F7C69B9C125710E00385369?OpenDocument>.

¹⁶⁶ Voir le rapport national du CEDR, Annexe 1, p. 141. On notera que, dans certains cas les aires sont gérées par la police municipale. Ibid, p. 140.

¹⁶⁷ Voir CEDR/Numena, L'inclusion sociale dans les services sociaux: le cas des Roms et des gens du voyage – Etude de l'impact des plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale en République tchèque, en France et au Portugal. Annexe 2, p. 46.

¹⁶⁸ Minutes de la session du Sénat du 12 décembre 2005. Consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s200512/s20051212/s20051212002.html>. Ce fait a été révélé par un sénateur lors de la discussion sur la loi de finances 2006, le Rapporteur de la loi s'étant contenté de lui répondre qu'il ne voyait pas où était le problème, étant donné que de telles caméras étaient installées en d'autres endroits, notamment aux abords des gares.

¹⁶⁹ Voir *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, op.cit., p. 47.

¹⁷⁰ Voir *L'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure*, Rapport d'information n° 25 (2003-2004) de Aymeri de Monstesquiou, rapport établi au nom de la Commission des finances, déposé le 15 octobre 2003, consultable à l'adresse http://www.senat.fr/rap/r03-0025/r03-0025_mono.html

¹⁷¹ Voir les statistiques conservées par la police et la gendarmerie de la Préfecture du Val d'Oise, consultables à l'adresse : <http://www.val-doise.pref.gouv.fr/content/heading2868927/content2926166/categoryId2926444.html>.

gens du voyage à la seule condition qu'ils paient les tarifs applicables et se conforment au règlement intérieur du camping¹⁷². Toutefois, certaines collectivités locales ont explicitement instauré, ou donné aux organismes auxquels elles ont délégué la gestion du site l'autorisation d'instaurer un tarif spécial (c.-à-d. majoré) pour les caravanes à double essieu qu'utilisent généralement les gens du voyage, afin de les dissuader d'y rester. Ainsi, la municipalité de Besançon note dans son rapport d'activité 2000 que bien qu'elle ait mis en place en 1999 un « tarif spécial caravane double essieu dissuasif », les gens du voyage ont continué à séjourner au camping, ce qui a donné lieu à des problèmes¹⁷³. Dans son rapport 2002, la municipalité a toutefois signalé que les gens du voyage ne venaient plus au camping « grâce au tarif dissuasif caravane double essieu instauré en 1999 ». Elle relevait également que de nombreux campeurs avaient commencé à revenir régulièrement sur le site, ce qui était « en partie lié à l'absence de fréquentation des gens du voyage »¹⁷⁴. Le CEDR ne peut manquer de remarquer que l'organisme qui, en 1996, était chargé de gérer le camping pour une période de huit années n'était autre que la Fédération française de Camping et Caravaning. De plus, comme l'a montré l'étude du CEDR, certains campings ont pour principe de refuser les caravanes à double essieu. Cela pourrait être considéré comme une règle applicable de manière générale et donc non discriminatoire, mais le fait est que les gérants des terrains de camping acceptent sur leur site les campeurs possédant une caravane double essieu qui ne font pas partie des gens du voyage¹⁷⁵. Le CEDR a également constaté que, dans un cas au moins, le gérant du camping avait demandé à une famille de gens du voyage possédant une caravane double essieu de payer le tarif spécial (c.-à-d. le double du tarif ordinaire), ce qu'il n'avait pas fait, comme s'en est aperçue la famille, pour d'autres campeurs n'appartenant pas à la communauté des gens du voyage, qui possédaient également ce type de caravanes. La famille concernée a établi des copies de sa propre facture et de celle des autres campeurs, et a engagé des poursuites contre le directeur du camping¹⁷⁶.

III.2.5.J. Cette situation peu satisfaisante décrite ci-dessus a notamment pour conséquence que les gens du voyage refusent de rester sur ces aires d'accueil et préfèrent s'exposer au risque de lourdes amendes (voir point III.3 *infra*). Le Président de la CNCGV a observé qu'en août 2006, de nombreux emplacements enregistraient une fréquentation inférieure à 50% et que certains équipements étaient même fermés¹⁷⁷. Cette remarque a également été faite par un député le 20 février 2007¹⁷⁸.

¹⁷² Point 1.2.1.3 de la circulaire du ministère de l'Intérieur du 16 mars 1992 relative au schéma départemental (accueil des gens du voyage), mentionné au point III.2.1.D *supra*.

¹⁷³ Voir Bulletin officiel de la Commune de Besançon, Exercice 2000, *Rapport d'activité des services délégués – Délégation de gestion du Camping municipal de Besançon-Chalezeule*, consultable à l'adresse http://www.besancon.fr/gallery_files/site_1/346/348/364/8812/8813/A0106010.PDF?PHPSESSID=2c7edeb5d5c3fba66e25dd130d0643de p. 1.

¹⁷⁴ « La fréquentation des gens du voyage a été inexistante, cela grâce au tarif dissuasif «caravane double essieu» instauré dès 1999. L'année 2002 a fait apparaître le résultat du travail de fond entrepris en 1999 avec le passage régulier de clients qui s'arrêtent maintenant chaque année à l'allée et au retour sur le camping, mais également la création d'un noyau de campeurs qui viennent chaque année. Ce phénomène est en partie lié à l'absence de fréquentation des gens du voyage ». Voir Bulletin officiel de la Commune de Besançon, Exercice 2002, *Rapport d'activité des services délégués – Délégation de gestion du Camping municipal de Besançon-Chalezeule*, consultable à l'adresse http://www.besancon.fr/gallery_files/site_1/346/348/364/8812/8813/A0310005.pdf?PHPSESSID=b12425bd4423abccc19fd8609dd4155e, p. 1

¹⁷⁵ Voir rapport national du CEDR sur la France, Annexe 1, p. 114.

¹⁷⁶ L'incident est relaté par un membre de la communauté des gens du voyage sur le site du Parti socialiste français, section de Cormeilles-en-Parisis: <http://cormeillesenparisis parti-socialiste.fr/2006/11/04/petition-concernant-laccueil-des-gens-du-voyage/>.

¹⁷⁷ Article paru dans *Le Monde*, 16 août 2006. Consultable à l'adresse:

III.2.6. Evaluation de la loi Besson de 2000

III.2.6.A. Le 31 mai 2006, Nicolas Sarkozy, alors Ministre de l'Intérieur, a déclaré devant l'Assemblée nationale que la loi Besson de 2000 était un échec¹⁷⁹. D'après lui, les normes imposées par cette loi étaient telles que la création d'une place de stationnement coûtait 23 000 euros. La solution au problème plus large des gens du voyage, selon M. Sarkozy, était d'abaisser les coûts de construction et de permettre une expulsion plus rapide des gens du voyage¹⁸⁰. Sept ans plus tôt, dans un rapport adressé, au nom de la Commission des lois constitutionnelles, à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de ce qui allait devenir la loi Besson de 2000, la députée Raymonde Le Textier avait noté que « Neuf ans après l'entrée en vigueur de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, force est de constater que ses dispositions fondées sur la bonne volonté des acteurs locaux n'a pas permis de résoudre la question de l'accueil des gens du voyage »¹⁸¹. Il semble au CEDR que le simple fait que deux hauts responsables politiques aient admis, par deux fois en seize ans¹⁸², que l'Etat français n'avait pas réussi à régler les problèmes de logement des gens du voyage devait inciter à une analyse complète et approfondie des raisons qui ont conduit à cet échec.

III.2.6.B. Dans son discours de mai 2006, M. Sarkozy a effectivement invoqué les coûts élevés de la construction des aires pour expliquer que les objectifs de la loi Besson de 2000 n'avaient pas été atteints. Bien que les sommes en jeu fussent certes considérables et que l'effort demandé aux collectivités concernées, en termes de ressources et de temps, fût très important, le CEDR a le sentiment que l'économie française, prospère, aurait pu le supporter. D'ailleurs, selon le rapport de la Commission des lois constitutionnelles sur le projet de loi Besson de 2000 – et c'était là sa principale argumentation - le financement de l'Etat était sans doute insuffisant et aurait dû être doublé, mais l'absence de mesures coercitives à l'encontre des municipalités qui n'avaient pas rempli leurs obligations au titre de l'article 28 de la loi Besson de 1990 devait aussi être prise en compte. Aussi, la Commission a-t-elle suggéré (point de vue qu'il lui a fallu défendre à deux reprises face à la ferme opposition du Sénat) d'inclure dans le texte une disposition permettant au préfet de se substituer aux communes récalcitrantes. La proposition de la Commission a été finalement retenue et coulée dans les articles 1.III et 3 de la loi Besson¹⁸³. Il faut noter que la Commission a également considéré que les municipalités qui s'étaient acquittées de

http://www.rencontresiganes.asso.fr/spip.php?article259&artsuite=0#sommaire_1.

¹⁷⁸ Voir les déclarations du député Gilbert Meyer, première séance de l'Assemblée nationale du 20 février 2007. Consultable à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2006-2007/143.asp>.

¹⁷⁹ Les termes exacts étaient: « Enfin, la loi Besson est un échec [...] » : Assemblée nationale, 31 mai 2006. Consultable à l'adresse:

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2005-2006/231.asp>.

¹⁸⁰ De fait, ces deux points - abaissement des normes et adoption d'une nouvelle loi pour une expulsion plus rapide des gens du voyage – ont fait l'objet de deux modifications législatives, en 2006 et 2007. Voir ci-dessus, point III.2.3.D et svtes.

¹⁸¹ Voir n° 1620, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi n° 1598 relative à l'accueil des gens du voyage*, par Mme Raymonde Le Texier, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 1999. Consultable à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1620.asp>.

¹⁸² Plus de seize ans en fait, si l'on tient compte de ce que l'Etat français a commencé à s'intéresser à la gestion du logement des gens du voyage en 1968.

¹⁸³ Rappelons que le principe de substitution aux collectivités locales est prévu dans deux cas par la loi Besson de 2000: le premier est celui où le Président du Conseil général a omis de signer le schéma départemental dans le délai initial de 18 mois (Article 1.III) ; le second est celui où les collectivités locales n'ont pas mis en oeuvre le schéma départemental approuvé (Article 3).

leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000 devaient être « récompensées ». C'est ainsi que, l'article 9 de la loi Besson de 2000 prévoit qu'une commune qui a satisfait à ses obligations peut interdire le stationnement des caravanes sur le reste de son territoire et, le cas échéant, saisir la juridiction locale pour demander leur expulsion par voie d'injonction¹⁸⁴. La décision des juges est exécutoire, ce qui permet l'expulsion accélérée des gens du voyage.

III.2.6.B.a. Toutefois, ainsi qu'il a été dit plus haut, les gouvernements successifs ont considérablement amoindri, si pas neutralisé, ces dispositions par plusieurs circulaires et textes de loi, non seulement en ne les appliquant pas mais en repoussant sans cesse les délais de mise en oeuvre¹⁸⁵. Le CEDR estime que la réticence de l'Etat français à faire respecter la loi Besson de 2000 et à respecter ses principes a eu un effet de blocage sur les préfets qui, plus proches des collectivités locales et plus conscients des équilibres politiques locaux, étaient aussi plus sensibles aux pressions des acteurs politiques et sociaux locaux. D'après le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, même si certains préfets ont fait usage de leur pouvoir de substitution pour forcer les communes à s'acquitter de leurs obligations, des facteurs politiques et techniques leur ont bien souvent rendu la tâche difficile.¹⁸⁶ En effet, de telles initiatives risquaient de heurter la population locale¹⁸⁷. A leur crédit, on relèvera cependant que malgré le peu d'empressement de l'Etat français à se conformer à la loi Besson de 2000, de nombreux préfets ont bel et bien usé de leur pouvoir de substitution en approuvant des schémas départementaux: sur les 96 schémas, 73 seulement ont été cosignés par le préfet et le président du Conseil général, les 23 autres ne portaient que la signature du préfet¹⁸⁸. D'autre part, certains schémas départementaux, cosignés par le président du Conseil général et par le préfet, semblent avoir été le fruit d'un compromis. Les études réalisées en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne demandaient initialement la création de 800 places de caravane pour le premier département et de 600 pour le second, mais les conseils généraux de l'un comme de l'autre département ont refusé de signer les schémas départementaux si ces chiffres n'étaient pas ramenés à 600 et 450 respectivement. En fin de compte, le schéma départemental de Seine-Saint-Denis a fixé un objectif de 606 places de caravane et celui du Val-de-Marne de 400¹⁸⁹. En fait, il semble que les progrès, certes modestes, dans la mise en oeuvre de la loi Besson de 2000 soient paradoxalement dus à la loi sur la sécurité intérieure de 2003. L'étoffement de l'arsenal législatif aux termes duquel seules les communes ayant satisfait aux obligations de la loi Besson de 2000 pouvaient expulser des gens du voyage, a poussé de nombreuses collectivités à se décider à s'en acquitter¹⁹⁰. Récemment, le Gouvernement français est allé plus loin et a étendu ce « privilège » aux communes qui ont toujours refusé de remplir leurs obligations, sonnant ainsi le glas de la loi Besson de 2000, du moins telle qu'elle était initialement envisagée¹⁹¹.

¹⁸⁴ La commune pouvait faire de même, sous certaines conditions, si la caravane stationnait sur une propriété privée.

¹⁸⁵ Voir points II.3.A à II.3.D *supra*.

¹⁸⁶ Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées n° 2005-0282-01, *L'accueil des Gens du Voyage, Rapport de mission sur la mise en oeuvre de la loi no 2000-614 du 5 Juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, juin 2004, p. 10.

¹⁸⁷ Ibid, p. 13.

¹⁸⁸ Voir *Projet de loi de finances initial pour 2007*. Consultable à l'adresse <http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/DL63-3.pdf> p. 2.

¹⁸⁹ Voir URAVIF *Observatoire de l'habitat des Gens du voyage en Ile-de-France*, op. cit., p. 9.

¹⁹⁰ Ibid, p. 6. Voir aussi *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, op.cit., p. 41. Voir également *Projet de Loi de Finances initiale pour 2007*, op. cit, p. 2

¹⁹¹ Voir point III.3.I. et svts *infra*.

III.2.6.C. Pour revenir sur la question du renchérissement des coûts de construction qui seraient un frein à la mise en oeuvre de la loi Besson de 2000, le CEDR se permet d'affirmer que rien ne le prouve. On notera ainsi que, sur un total de 8 028 places de caravane (ce qui comprend aussi bien les nouvelles implantations que la rénovation des anciens sites) financées fin 2004¹⁹², seules 6 076 étaient disponibles¹⁹³. Fin 2005, le nombre de places de caravane financées avait atteint le chiffre de 11 839¹⁹⁴ ; pourtant, il n'y avait que 7 711 places de disponibles¹⁹⁵. Cela semble indiquer que le retard mis à aménager les places requises dans les aires d'accueil n'était pas principalement dû à l'absence de moyens financiers, puisque l'Etat français, du moins en 2004 et 2005, a pris en charge 50% du coût des places nouvellement créées. De plus, le CEDR note que les crédits alloués aux aires d'accueil ont été majorés de 33% en 2007 (40 millions d'euros contre 30 millions en 2006), preuve s'il en est de ce que la disponibilité des fonds n'est pas – du moins pas dans les termes invoqués – un problème¹⁹⁶.

III.2.6.D. De l'humble avis du CEDR, l'élément qui vient corroborer sa propre thèse selon laquelle l'échec du programme de logement imaginé par la loi Besson de 2000 tenait principalement au fait que l'administration centrale ne l'avait pas mis en oeuvre figure dans un rapport officiel faisant autorité, le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées. D'après ce document, le financement des aires d'accueil était un élément majeur à prendre en compte pour tenter d'expliquer les retards pris dans la réalisation de ces aires. Dans la majorité des schémas départementaux, la contribution financière de l'Etat en termes réels à la création de ces aires d'accueil s'est située, pour diverses raisons (notamment le prix élevé des terrains), dans une fourchette moyenne comprise entre 35 et 50%, au lieu des 70% prévus¹⁹⁷. Selon le rapport, cela venait de ce que de nombreuses communes avaient choisi, pour leurs aires d'accueil, une infrastructure plus complète, supérieure qualitativement et quantitativement aux normes prescrites par la loi Besson de 2000, afin d'offrir aux familles des gens du voyage de meilleures conditions de vie et de garantir la durabilité du site¹⁹⁸. La deuxième raison avancée était que, souvent, le prix des terrains avait considérablement augmenté sous la pression du marché immobilier¹⁹⁹. Le rapport ne cache pas cependant que le paramètre financier, sans aucun doute important, ne semble pas avoir été le motif essentiel de la mise en oeuvre inadéquate de la loi Besson de 2000: comme l'indique la lettre d'accompagnement au rapport adressé au Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, « bien que les aspects financiers n'apparaissent pas comme le principal facteur de réticence locale à la réalisation des aires

¹⁹² Voir *Projet de loi de finances initiale pour 2006*, consultable à l'adresse <http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/DL63-3.pdf>, p. 3.

¹⁹³ Voir point III.2.5.B à C *supra*.

¹⁹⁴ Voir *Projet de loi de finances initiale pour 2007*, op. cit., p. 3.

¹⁹⁵ Voir point III.2.5.B à C *supra*.

¹⁹⁶ *Projet de Loi de finances initiale pour 2007*, op. cit., p. 3.

¹⁹⁷ Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées n° 2005-0032-01, *Le financement des aires d'accueil des gens du voyage*, juin 2005, p. 12.

¹⁹⁸ D'après un rapport tout récent, l'augmentation substantielle des coûts de construction des aires d'accueil pourrait aussi s'expliquer par le fait que, dans de nombreux cas, ces sites ont été implantés dans des zones ne répondant pas aux normes environnementales minimales et ont, par conséquent, nécessité des aménagements paysagers importants (et onéreux). Dans d'autres cas, les nouveaux sites sont situés dans des lieux isolés, de sorte que d'importants travaux de raccordement aux réseaux publics ont dû être réalisés. Ainsi, 22% des investissements pour l'aire de Rillieux-la-Pape (département du Rhône) ont été consacrés au raccordement au réseau d'eau potable et autres travaux dus au fait que l'aire est excentrée. Voir l'étude commandée par le ministère de la Ville et du Logement *Evaluation du dispositif d'accueil des gens du voyage - Rapport final*, janvier 2008,

http://www.lagazettedescommunes.com/actualite/pdf/evaluation_accueil_gdv_rapport_final.pdf, p. 32.

¹⁹⁹ *Ibid*, p. 14.

de nomades, il est proposé de réaffirmer la forte mobilisation de l'Etat sur ce sujet en portant son taux réel de participation à des valeurs plus proches de celles prévues par la loi »²⁰⁰. Un simple coup d'œil au tableau annexé au rapport permet de comprendre pourquoi: dans au moins 31 schémas départementaux sur 96, les principaux freins à leur mise en œuvre tenaient, totalement ou partiellement, aux « réactions des riverains », à l'«hostilité des riverains », à l'«attentisme de certains élus », aux « fortes réticences des élus » et à l'«absence de réelle volonté politique »²⁰¹. Le CEDR tenait à souligner à cet égard que, d'après un sondage effectué en février 2008, 59% des 400 maires interrogés ont déclaré ne pas être favorables à l'installation de gens du voyage dans leur commune (alors que 7% n'étaient ni pour ni contre); 47% des 1 000 personnes interrogées partageaient cet avis (9% étaient sans opinion). Il est intéressant de noter que seuls 19% des maires et des personnes interrogées étaient hostiles à l'achat par la commune d'un terrain pour la construction de logements sociaux²⁰².

III.2.6.E. De plus, le rapport admettait implicitement que les diverses mesures législatives prises par l'Administration, qui ont prolongé les délais accordés aux départements pour s'acquitter de leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000, ont eu globalement un effet pernicieux sur la mise en œuvre de la loi. On pouvait y lire que « la prolongation de deux ans du délai de réalisation des aires aurait eu pour effet pervers la démobilisation des communes déjà réticentes dans l'Ardèche ou dans l'Isère, alors que d'autres DDE, comme celles de l'Indre et Loire, de la Manche et de la Marne demandent une application souple des critères liés au report ou à la fin des délais »²⁰³. Le CEDR se permet de faire remarquer que l'une des principales recommandations du rapport 2004 du Conseil général des Ponts et Chaussées était « d'afficher au plus haut niveau politique la volonté de poursuivre dans la voie tracée par la loi du 5 juillet 2000 (loi Besson) »²⁰⁴. Le CEDR partage l'avis des experts du Conseil général des Ponts et Chaussées et invite le CEDS à se reporter au point III.2.3 de la présente réclamation, qui recense les nombreux textes législatifs qui ont ébranlé les fondements mêmes de la loi Besson de 2000.

III.2.6.F. Le CEDR note que, selon les toutes dernières informations, aucune évolution positive importante n'est intervenue. Ainsi, dans le rapport qu'elle a rendu après sa visite en France en septembre 2007, l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités a noté que les autorités nationales lui ont confirmé qu'il n'existait que 8 000 aires d'accueil (alors qu'il en faudrait 40 000) et que, dans de nombreux cas, elles ne respectaient pas les normes minima en matière d'infrastructures et de respect de l'environnement. Elle a indiqué dans ses recommandations que les « lourdes peines prévues par la loi devraient être effectivement appliquées aux municipalités qui ne respectent pas les dispositions visant à protéger les droits des personnes appartenant aux communautés tsiganes/voyageurs. Aucune municipalité ne devrait être autorisée à enfreindre impunément la loi ». Le CEDR souhaite attirer l'attention sur l'impression qu'a retirée l'experte indépendante de ses contacts avec les fonctionnaires nationaux: « lors de ses discussions avec les membres du Cabinet du Ministre [de l'Intérieur], l'experte

²⁰⁰ Ibid, lettre d'accompagnement au rapport, datée du 21 juin 2005

²⁰¹ Ibid, pages 28-43.

²⁰² Voir Secours catholique / Réseau mondial Caritas, *L'exclusion et la pauvreté: Regard croisé des maires et des Français*, février 2008, consultable à l'adresse http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/270208_exclusions.pdf, p. 11.

²⁰³ Ibid, p. 13.

²⁰⁴ Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées n° 2005-0282-01, *L'accueil des gens du voyage, Rapport de mission sur la mise en œuvre de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, juin 2004, p. 14.

indépendante a constaté que l'examen des politiques en question était axé sur la « loi et l'ordre » plutôt que sur les droits des citoyens. Cela était d'autant plus évident que le fonctionnaire responsable des affaires des tsiganes/voyageurs était un Général de la gendarmerie, comme son prédécesseur »²⁰⁵.

III.2.6.G. En guise de conclusion, le CEDR cherche à retracer l'évolution du nombre d'aires d'accueil réalisées dans l'une des régions administratives les plus importantes de France - l'Ile-de-France -, dont les huit départements représentent 7,68% de l'ensemble des départements de France métropolitaine (96). Lors de l'entrée en vigueur de la loi Besson de 1990, les huit départements disposaient de 324 places de caravane répondant aux normes minimales et situées dans des aires d'accueil aménagées. En 1995, le nombre de places disponibles a chuté à 235. Lorsque la loi Besson de 2000 a pris effet, leur nombre est passé à 423 et, fin 2005, à 491²⁰⁶. Fin 2006, il existait 607 aires²⁰⁷. En d'autres termes, de 2000 à fin 2006, à peine 184 places supposées correctes sont venues se rajouter aux 423 existantes en Ile-de-France, soit en moyenne 30 places de plus par an. Même en tenant compte de diverses circonstances atténuantes (prix élevés des terrains en Ile-de-France, temps nécessaire pour trouver des terrains abordables et convenables dans une région fortement urbanisée,...), le CEDR estime qu'une progression aussi faible est également imputable au fait que les collectivités locales n'ont pas fait tout ce qu'il fallait pour fournir aux gens du voyage un logement adéquat, et que celles qui n'ont pas rempli leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000 n'ont pas été sanctionnées comme elles auraient dû l'être²⁰⁸. Le CEDR considère que ce faisant, l'Etat français n'a pas apporté de réponses concrètes aux problèmes de logement des gens du voyage, en violation des articles 16, 30 et 31 de la CSER. En outre, le CEDR a produit des éléments de preuve concrets et dûment étayés montrant que ce manquement tient, pour une grande part, à l'attitude discriminatoire de nombreuses autorités locales envers les gens du voyage, attitude contre laquelle l'Administration n'a pas pris de position ferme, à supposer qu'elle n'en soit pas l'instigatrice²⁰⁹. Pour ces deux raisons, le CEDR croit pouvoir affirmer que

²⁰⁵ Voir le document des Nations Unies A/HRC/7/23/Add.2, Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, *Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités*, Additif, Mission en France (19-28 septembre 2007), 4 mars 2008, points 32, 35 et 89. Le rapport est consultable à l'adresse <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/114/02/PDF/G0811402.pdf?OpenElement>

²⁰⁶ Voir URAVIF *Observatoire de l'habitat des gens du voyage en Ile-de-France*, op. cit., p. 25. On notera que, selon d'autres sources, il existait, fin 2005, 663 places de caravane en Ile-de-France. Voir *Tableau des aires d'accueil existantes, situation fin décembre 2005*, consultable sur le site de la Ligue des Droits de l'homme http://www.ldh-france.org/media/groupes/GDV_etat_avancement_existant_au_3112_05.pdf. Pour les raisons mentionnées plus haut (voir point III.2.5.A), et compte tenu de la baisse inexplicée du nombre de places de caravane l'année suivante, le CEDR pense que les estimations de l'URAVIF sont plus proches de la réalité.

²⁰⁷ Voir *Tableau des aires d'accueil existantes, situation fin décembre 2006*, consultable à l'adresse http://sieanat31.free.fr/IMG/pdf/aaL_existant_311206_vdef.pdf

²⁰⁸ Pour des questions d'équité, le CEDR note qu'outre les problèmes déjà relevés, les huit schémas départementaux de la région Ile-de-France préconisent la réalisation de 5 360 places de caravane, soit environ 1/8 du nombre total des places de caravane à créer en France, ce qui dépasse largement les objectifs des départements de toute autre région. A titre de comparaison, la région qui vient en deuxième position dans le nombre de places de caravane à réaliser est le Pas-de-Calais (composé de deux départements), où 4 313 places doivent être créées.

²⁰⁹ Le CEDR s'inquiète des multiples clichés négatifs concernant les gens du voyage qui sont souvent exprimés jusque par les membres du Sénat ou de l'Assemblée nationale. Le stéréotype courant est que les gens du voyage sont indolents et vivent des prestations de sécurité sociale. Ainsi, Christian Estrosi (actuel Secrétaire d'Etat chargé de l'Outre-mer) aurait déclaré le 12 avril 2007, durant la campagne pour les élections présidentielles que « les gens du voyage doivent rendre des comptes, expliquer d'où viennent leurs caravanes et leurs grosses voitures. Nicolas Sarkozy au pouvoir les fera tous contrôler et expulser ». Cette déclaration a été publiée pour la

la politique de l'Etat français à l'égard des gens du voyage est également contraire à l'article E de la CSER, seul et/ou en combinaison avec les articles susmentionnés.

III.3. Justice expéditive: mesures préventives contre l'installation de gens du voyage, sanctions disproportionnées et expulsions collectives "expresses" de gens du voyage coupables de violations de la propriété publique/privée

III.3.A. Partant du principe qu'il vaut mieux prévenir que guérir, de nombreuses collectivités locales françaises ont identifié les zones où les gens du voyage sont susceptibles de faire halte et ont tenté de les en empêcher par des obstacles matériels. Le rapport national du CEDR sur la France donne plusieurs exemples d'initiatives de ce genre²¹⁰. Une enquête plus poussée du CEDR a fait apparaître que la question des moyens d'empêcher les gens du voyage de s'arrêter dans les communes occupait une place importante dans les préoccupations politiques locales. Certaines municipalités informent leurs concitoyens qu'elles mettent en oeuvre tout pour empêcher les gens du voyage de stationner sur leur territoire, en installant divers obstacles²¹¹. En réponse aux administrés qui leur demandent ce qu'elles font pour empêcher les gens du voyage de s'installer sur le territoire de la commune, les collectivités locales exposent régulièrement les mesures qu'elles ont déployées. Ainsi, la commune de Saint-André a indiqué qu'elle s'était conformée à la loi Besson de 2000 et qu'en cas de stationnement illégal des gens du voyage, elle interviendrait immédiatement pour les faire expulser. Elle a également expliqué avoir fait en sorte de les empêcher de stationner (installation de rochers, creusement de fossés)²¹². La commune d'Emerainville a quant à elle tenté de rassurer un citoyen inquiet, en soulignant que, depuis 1997, elle avait pris une série de mesures destinées à empêcher les gens du voyage de s'installer sur un terrain communal. Elle a aussi demandé aux entreprises locales de faire en sorte que les gens du voyage ne puissent stationner sur leurs parkings. Les obstacles implantés ou envisagés doivent être fort complexes, puisque la commune note qu'ils seront d'un coût élevé²¹³. Le CEDR relève qu'outre le caractère manifestement (et, d'ailleurs ouvertement) raciste de ces mesures, tout porte à croire que, sous certaines conditions, l'interdiction totale de stationnement pourrait être considérée comme une entrave au droit « d'aller et venir » énoncé par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Ville de Lille contre Ackermann*<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnDocument?base=JADE&nod=JGXAX1983X12X0>

première fois dans l'hebdomadaire français *Politis* du 19 avril 2007 et reproduite dans un article du 25 mai 2007 de la LDH-Toulon. Consultable à l'adresse <http://www.ldh-toulon.net/spip.php?article2023>.

²¹⁰ Voir Annexe 1, pages 113-114.

²¹¹ Voir, par exemple, le communiqué de presse (non daté, mais paru en juillet ou en août 2007) de la municipalité de Bussy Saint-Georges, à l'adresse

http://www.ville-bussy-saint-georges.fr/him/showarticle.aspx?article=gdv100807&modele=article_std&source=articles. Ce site fait plusieurs fois référence (photos à l'appui) au stationnement des gens du voyage, en parlant généralement d'« invasions » ou d'« intrusions ». Il est intéressant de noter que le maire de la commune, Hughes Rondeau, a fait part de son intention de se conformer à la loi Besson de 2000 pour pouvoir bénéficier du système d'expulsion rapide (<http://www.huguesrondeau.com/index.php?2007/06/16/167-gens-du-voyage-au-dela-des-protestations>). Il a également déclaré s'opposer à la création d'une aire d'accueil dans une zone urbanisée, soulignant que « pour des raisons sociologiques évidentes, la cohabitation [entre gens du voyage et résidents] est impossible. Je ne pratique là nul ostracisme, mais me contente de constater que les modes de vie sont trop éloignés ». Article non daté, consultable sur le site de la commune http://www.bussy-saint-georges.fr/him/showarticle.aspx?article=gensvoyage&modele=article_std&source=articles.

²¹² Voir le bulletin de Saint-André (avec des photos pertinentes) à l'adresse

http://www.villesaintandre.fr/outils/download.aspx?id_fichier=1344&id_page=733&id_langue=1.

²¹³ Lettre de décembre 2000, consultable à l'adresse <http://www.mairie-emerainville.fr/images/elus/lettresdumaire/lettre-dec2000gdv.htm>.

[000013205](#)²¹⁴, de tels obstacles pouvant constituer une menace pour la vie et l'intégrité physique des motards et/ou piétons et pouvant être contraires aux dispositions pertinentes du code de l'urbanisme. A titre d'exemple, le creusement d'un fossé sur un terrain nécessite normalement la délivrance d'un permis. Or, à la connaissance du CEDR, aucune action n'a été engagée contre des communes qui ont pris de telles initiatives. D'autres municipalités demandent à leurs policiers (parfois en étroite collaboration avec la police nationale ou la gendarmerie) de surveiller les lieux où les gens du voyage pourraient s'arrêter légalement (dans certaines conditions, les communes ne peuvent interdire le stationnement des gens du voyage pour moins de 48 heures) et de les en empêcher, notamment en les escortant jusqu'aux limites administratives de la commune voisine, où des unités de police les attendent à leur tour pour les accompagner dans une autre commune²¹⁵. Il faut aussi mentionner les fréquentes visites « informelles » de la police sur les sites où sont installés des gens du voyage. Lors de ces visites, effectuées ostensiblement à des fins de contrôle d'identité (pratique en soi illégale), la police menace régulièrement les gens du voyage d'expulsion et/ou de violence s'ils ne partent pas. Bien que ces pratiques soient illégales, peu de gens du voyage ont le courage ou les moyens de s'y opposer et de porter plainte contre les policiers. C'est par un pur hasard que des journalistes étaient présents dans les campements occupés par des Roms bulgares sur la commune de Bussy-Saint-Georges le 20 décembre 2005 lorsque trois policiers municipaux et un travailleur social s'y sont rendus afin, semble-t-il, de convaincre les Roms d'aller s'installer dans un gymnase local où ils auraient de meilleures conditions de vie. D'après les Roms concernés et deux journalistes locaux témoins d'une partie de la scène, les policiers ont commencé à détruire les biens appartenant aux Roms. Quand ils ont pris conscience de la présence des journalistes, ils se seraient exclamés « Merde, la presse » et auraient tenté de s'emparer de leurs appareils photo. La représentante du ministère public a souligné qu'« il était difficile de croire que l'objectif était de venir en aide à ces personnes ». Elle a proposé que les deux policiers poursuivis pour dégradation grave du bien d'autrui commise en réunion soient condamnés à trois mois de prison avec sursis²¹⁶.

III.3.B. Paradoxalement, aucune action n'a été entreprise contre ces municipalités (si ce n'est pour examiner la légalité de ces mesures), mais l'arsenal juridique dont elles disposent pour expulser les gens du voyage a considérablement augmenté. Le renforcement du cadre juridique existant est parti de l'article 28 de la loi Besson de 1990. Aux termes de cette disposition, lorsqu'une commune satisfaisait aux obligations lui incombant au titre du schéma départemental, elle pouvait prendre un arrêté municipal interdisant aux gens du voyage de stationner sur tous les autres terrains lui appartenant. La loi Besson de 1990 ne précisait toutefois pas la procédure judiciaire à suivre en pareil cas. D'où un fort mécontentement de la part des fonctionnaires locaux, qui ont fait pression pour obtenir

²¹⁴ Conseil d'Etat statuant au contentieux n° 13205, 1 / 4 SSR, Publié au Recueil Lebon, lecture du 2 décembre 1983. D'après cette décision, les collectivités locales ne peuvent, dans certaines conditions, limiter le stationnement des gens du voyage (voire l'interdire totalement) à une durée n'excédant pas 48 heures.

²¹⁵ Voir le rapport national du CEDR sur la France, Annexe 1, pages 104-107 et 110-113. Un rapport de la Fondation Abbé Pierre a formulé des conclusions similaires. Voir les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, *Les difficultés d'habitat et de logement des « Gens du Voyage »*, en partenariat avec la DGUHC. La DGAS et la CNAF, janvier 2006. Consultable à l'adresse http://www.fondation-abbe-pierre.fr/pdf/cahier_gdv.pdf, pages 14 et 36. Voir également *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, op. cit., p. 68.

²¹⁶ Voir le bulletin de l'Agence France Presse (AFP) du 3 juin 2007, repris sur le site <http://www.mrap.fr/campagnes/tgv/prison>. On notera que l'avocat des policiers soutenait que ses clients étaient victimes d'un plan orchestré par les Roms et les journalistes locaux, qui avaient des rapports tendus avec le maire de Bussy-Saint-Georges, Hughes Rondeau (voir point III.3.A. *supra*).

une procédure accélérée et plus sommaire. Et, de fait, dès 1997, les députés ont soumis des propositions tendant à ce que l'on puisse expulser les gens du voyage sans avoir à obtenir au préalable une décision de justice. Les auteurs de la loi Besson de 2000 ont tenté de trouver un moyen terme. En vertu de l'article 9 de ladite loi, dès lors qu'une commune se conformait au schéma départemental, elle pouvait prendre la décision d'interdire le stationnement des caravanes sur tout autre terrain lui appartenant. A supposer que les gens du voyage s'arrêtent sur un terrain communal ou public, le maire pourrait saisir le tribunal civil de première instance pour demander une injonction « en référé » ordonnant l'évacuation forcée des caravanes. Dans l'hypothèse où la caravane stationnerait sur un terrain privé, le maire ne pourrait engager la procédure susmentionnée que si le stationnement mettait en péril la santé, la sécurité ou l'ordre publics. Le juge pourrait soit imposer aux gens du voyage de s'installer sur l'aire d'accueil locale, sous astreinte journalière, soit ordonner qu'ils soient contraints d'évacuer les lieux. La décision du juge – laissée à son entière discrétion – serait immédiatement exécutoire à titre provisoire.

III.3.C. La circulaire du 5 juillet 2001 relative à la mise en oeuvre de la loi Besson de 2000 a explicité l'article 9 de la loi, attirant l'attention des collectivités locales sur le fait que seule l'existence d'une aire d'accueil correctement gérée et entretenue leur permettrait de se prévaloir de cette disposition. A défaut, la circulaire les « prévenait » que le juge pouvait estimer que les gens du voyage n'avaient pas accès à une véritable solution d'hébergement et refuser, par conséquent, de délivrer une injonction d'expulsion. La circulaire soulignait par ailleurs qu'en cas d'urgence (en particulier lorsque les gens du voyage stationnaient dans un site remarquable), la procédure pouvait avoir lieu même les jours fériés. Il fallait toutefois s'assurer que la ou les personnes mises en cause aient le temps de préparer leur défense. La circulaire indiquait également que la commune n'était pas obligée de faire appel à un avocat pour solliciter une injonction ni de payer un huissier pour signifier le jugement aux contrevenants – ces deux mesures étaient censées baisser considérablement le coût des procédures, dont de nombreuses communes s'étaient plaintes²¹⁷. Autre « avantage » collatéral pour les communes qui s'étaient acquittées de leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000 : lorsqu'elles s'adressaient au préfet pour obtenir le concours de la police afin de procéder à l'expulsion des gens du voyage, leur demande était traitée en priorité – même si, comme il était dit dans la circulaire, de tels cas (à savoir ceux où une commune n'ayant pas rempli ses obligations solliciterait néanmoins une injonction/décision d'expulsion) devraient être exceptionnels²¹⁸.

III.3.D. Cherchant manifestement à esquiver la réalité des faits (à savoir qu'en 2003, la grande majorité des communes ne s'était pas conformée à la loi Besson de 2000 et ne pouvait donc se prévaloir de son article 9), le Gouvernement français a décidé de réprimer le stationnement illégal. Erigés en infraction pénale, de tels actes ne devraient normalement exposer leurs auteurs à des sanctions très légères (une amende, par exemple) ; pourtant, le Gouvernement a décidé de l'assortir de peines d'une lourdeur disproportionnée. Ainsi, l'article 53 de la loi n° 2003-239 pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003, qui a inséré dans le code pénal deux nouveaux articles traitant de manière explicite des gens du

²¹⁷ Voir la circulaire du 5 juillet 2001, *op. cit.*, pages 25 et 26, titres VI.1. et VI.2. On notera qu'aux termes de l'article 9.IV de la loi Besson de 2000, si les gens du voyage occupent illégalement un terrain privé affecté à une activité à caractère économique (l'agriculture, par exemple), le propriétaire peut avoir recours à la même procédure en référé.

²¹⁸ Ibid, p. 27, titre VI.3.

voyage²¹⁹, fait du stationnement en réunion en vue de l'établissement d'une habitation, même temporaire, un délit s'il a lieu:

- a) sur un terrain appartenant à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu de la loi Besson ;
- b) sur un terrain appartenant à une commune qui n'est pas incluse dans le schéma départemental (soit la majorité des villes de moins de 5 000 habitants et celles de 5 000 habitants non incluses dans le schéma) ou
- c) sur tout autre terrain (privé, terrain appartenant à l'Etat, à une région ou à un département) en l'absence de preuve d'une autorisation de stationnement ou d'une permission accordée par la personne titulaire du droit d'usage du terrain.

Les peines encourues pour ces infractions sont sévères: six mois d'emprisonnement, une amende de 3 750 euros et une suspension de trois ans du permis de conduire du conducteur²²⁰. Par ailleurs, tout véhicule utilisé pour le stationnement illégal (ainsi que c'est généralement le cas pour des tsiganes qui remorquent leurs caravanes avec des véhicules) peut être saisi et confisqué, à moins que le véhicule lui-même ne constitue la résidence de la personne.

III.3.E. On a du mal à imaginer qu'une commune ayant satisfait à ses obligations au titre de la loi Besson de 2000 puisse être intéressée par cette procédure et veuille y avoir recours. En effet, dans ce cas, il n'y a pas d'expulsion et les caravanes restent sur le site. La question qui vient alors spontanément à l'esprit est la suivante : pourquoi une commune préférerait-elle engager une procédure pénale contre des gens du voyage plutôt que de solliciter une injonction d'expulsion ? La réponse semble être double. Premièrement, les communes de moins de 5 000 habitants qui bénéficieraient le plus de la nouvelle loi ne sont pas celles qui avaient rempli leurs obligations au titre de la loi Besson, mais les autres. Il faut rappeler qu'avant l'adoption de la loi pour la sécurité intérieure, seules les communes ne figurant pas dans le schéma départemental qui avaient soit aménagé de leur propre chef une aire d'accueil, soit financé (sans y être obligées) la réalisation d'une telle aire pouvaient profiter de la procédure d'expulsion prévue par l'article 9 de la loi Besson de 2000. Aux termes de la nouvelle loi, ce sont **toutes** les communes de moins de 5 000 habitants (ainsi que celles de plus de 5 000 habitants n'entrant pas dans son champ d'application) qui bénéficient de ses dispositions. Deuxièmement, le principal objectif de la loi est d'avoir un effet dissuasif sur les gens du voyage : dès lors qu'ils ignoraient par exemple si une commune a satisfait à ses obligations ou si elle compte moins de 5 000 habitants, ils éviteraient tout simplement de s'y arrêter.

III.3.F. L'article 53 de la loi pour la sécurité intérieure n'a pas été bien accueilli, ni par les associations de gens du voyage, ni par certaines institutions – et non des moindres – comme la Commission nationale consultative des gens du voyage et la Commission nationale consultative des droits de l'homme. La première s'est dite inquiète de ce que ceux qui pâtiraient du non-respect de la loi Besson par les communes seraient les gens du

²¹⁹ La loi contenait deux nouvelles dispositions, les articles 53 et 58. L'article 53 est évoqué en détail plus avant. L'article 58 portait sur la procédure à suivre par le maire d'une commune ne figurant pas au schéma départemental lorsque des gens du voyage stationnaient sur un terrain privé, dès lors que le stationnement constituait une menace pour la santé, la sécurité ou la paix publiques.

²²⁰ Article 53§1 et 53§2.

voyage, ce qu'elle a jugé « profondément inéquitable »²²¹. La Commission nationale consultative des droits de l'homme a relevé que l'article 53 visait « quasi exclusivement » les gens du voyage et imposait des peines très lourdes alors que le non-respect, par les communes, de leurs obligations légales n'entraînait aucune sanction. Elle a également rappelé que les procédures d'urgence en matière civile permettaient parfaitement d'ordonner l'expulsion, en cas d'occupation illégale, dans des délais extrêmement brefs et que le problème résidait essentiellement dans l'absence de volonté des autorités administratives d'exécuter des décisions de justice. La Commission a également considéré que la création de cette nouvelle incrimination et les sanctions prévues seraient inopérantes et préoccupantes²²². Ce même article a divisé de nombreux sénateurs. L'une des premières critiques tenait au fait que le problème des gens du voyage était traité dans une loi portant sur diverses infractions pénales allant du terrorisme à la prostitution, de sorte qu'ils étaient en quelque sorte considérés en soi comme une menace pour la sécurité intérieure. Le Ministre Sarkozy a défendu la loi, soulignant que son objectif n'était pas de stigmatiser les gens du voyage qui étaient, dans leur grande majorité, honnêtes. Au contraire, il pensait que la loi donnerait une impulsion nouvelle aux communes pour les inciter à s'acquitter de leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000. Une seconde critique est venue du Sénateur Michel Dreyfus-Schmidt, pour qui l'article 53 s'avérerait très difficile à appliquer. Il se demandait, par exemple, si la police procéderait à l'arrestation de tous les gens du voyage qui stationnaient illégalement, si nombreux fussent-ils. Autre point soulevé par le Sénateur : on ne s'attendait pas, comme l'avait indiqué le Rapporteur du projet de loi, à ce que l'article soit appliqué, mais qu'il ait un effet dissuasif sur les gens du voyage. Ce qui a fait dire au sénateur que le Gouvernement utilisait le code pénal comme un « moyen de faire passer » un message. Et de terminer son discours passionné en déclarant que la solution résidait non dans la répression, mais dans une lutte concertée contre la pauvreté²²³. L'article 53 de la loi pour la sécurité intérieure a finalement été adopté, et les articles 322-4-1 et 322-15-1 ont été ajoutés au code pénal. Loin de rester lettre morte, ils ont été appliqués avec une certaine vigueur. Réfutant les allégations du Député-maire de Mérignac selon lequel la loi était appliquée de manière trop restrictive, Patrick Devedjian²²⁴ a déclaré le 3 décembre 2003 que 428 personnes avaient comparu devant les tribunaux, plus de 45 personnes avaient été mises en détention (dont une avait été écrouée), et plus de dix véhicules avaient été saisis dans trois départements²²⁵. D'après des statistiques plus récentes, entre avril 2003 et avril 2007, la police nationale a constaté 2 299 installations de gens du voyage contraires à l'article 322-

²²¹ Avis émis par la Commission nationale consultative des gens du voyage, réunion plénière du 18 novembre 2002. Consultable à l'adresse http://www.ldh-france.org/actu_nationale.cfm?idactu=589.

²²² Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *Avis portant sur le projet de loi pour la sécurité intérieure*. 14 novembre 2002, consultable à l'adresse http://www.cncdh.fr/article.php3?id_article=145.

²²³ Voir les minutes de la session du Sénat du 13 novembre 2002. Consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/seances/s200211/s20021113/sc20021113006.html>. On notera que le Rapporteur, Jean-Patrick Courtois, a nié avec véhémence avoir admis que la loi ne serait pas appliquée. Il semble toutefois que cette idée était répandue chez les fonctionnaires : lors d'une conférence tenue le 24 octobre 2002, un procureur marseillais a demandé comment la loi serait appliquée, compte tenu du principe de la responsabilité individuelle, et comment la police pourrait identifier que c'était la personne A, plutôt que la personne B, qui avait commis l'infraction dans une communauté d'une soixantaine d'individus. La réponse qu'il a reçu d'un membre du cabinet du Ministre Sarkozy a été que la loi ne serait pas appliquée mais qu'elle avait été promulguée uniquement pour dissuader les gens du voyage et, assez bizarrement, les élus. Voir l'article du 31 octobre 2002 sur Maire-Info. Consultable à l'adresse <http://www.maire-info.com/article.asp?param=2330&PARAM2=PLUS>.

²²⁴ Ministre délégué aux libertés locales

²²⁵ Voir Maire-Info. Article du 3 décembre 2004, consultable à l'adresse <http://www.maire-info.com/article.asp?param=3716&PARAM2=PLUS>.

4-1, tandis que la gendarmerie en a signalé 788, qui ont donné lieu à des procédures judiciaires contre leurs auteurs²²⁶. Ces chiffres représentent un assez bon score pour une disposition qui n'était pas censée être appliquée.

III.3.G. On remarquera aussi que l'adoption de la loi pour la sécurité intérieure ne s'est pas faite sans mal. Les 14 et 19 février 2003, un groupe de plus de 60 sénateurs et députés ont saisi le Conseil constitutionnel, conformément à l'article 61.b de la Constitution française, soutenant que de nombreux aspects de la loi n'étaient pas conformes à cette dernière. Dans leur memorandum, les sénateurs et députés ont notamment affirmé que les sanctions prévues par l'article 53 de la loi pour la sécurité intérieure étaient disproportionnellement graves et compromettaient le mode de vie des gens du voyage. Le Conseil constitutionnel n'a pas jugé les sanctions disproportionnées et a estimé que le législateur avait agi dans les limites constitutionnellement admises de ses compétences²²⁷.

III.3.H. Même cette loi, qui « n'était pas censée être appliquée », n'a pas été jugée par la suite suffisamment efficace. Le Gouvernement a donc été pressé d'adopter une procédure d'expulsion encore plus expéditive. Se démarquant, sur le fond, de manière quelque peu incongrue, par rapport à ses fonctions de Président de la CNCGV, le Sénateur Hérisson a proposé, lors de la discussion d'un projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, un amendement modifiant l'article 9 de la loi Besson de 2000. Cet amendement permettrait au préfet d'ordonner, sous certaines conditions, l'expulsion des gens du voyage sans avoir obtenu une décision judiciaire en ce sens et en laissant aux intéressés un délai minimum de 24 heures pour quitter les lieux. Il donnerait également aux gens du voyage le droit – suspensif – de contester cette décision devant un tribunal administratif qui devait statuer dans les 72 heures. Enfin, d'après cet amendement, seules les communes ayant satisfait à leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000 pourraient utiliser cette procédure²²⁸. Non sans ironie, le Sénateur Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer qu'une fois de plus, la question des gens du voyage était traitée dans le cadre d'une loi sur la délinquance²²⁹. Au final, l'amendement a non seulement été voté par l'Assemblée nationale, mais celle-ci, allant même plus loin que le Sénat, a voulu à l'unanimité que la nouvelle procédure s'applique aussi aux communes qui ne remplissaient pas encore leurs obligations au titre de la loi Besson ainsi qu'à celles qui se doteraient du nouveau type d'aire d'accueil, les « emplacements temporaires »²³⁰. La loi a fait l'objet de vives critiques de la part des sénateurs en dernière lecture. Le Rapporteur de la loi, Jean-René Lecerf, leur a rétorqué de façon assez sarcastique que le projet de loi avait été

²²⁶ Comme indiqué dans le mémoire du Gouvernement français sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 39/2006 opposant la Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abris (FEANTSA) à la France, document daté du 1^{er} juillet 2007. Consultable à l'adresse http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/list_of_collective_complaints/CC39CaseDoc5_en.pdf, paragraphe 80. Bien que cela ne figure pas dans le mémoire du Gouvernement, il est probable que ces chiffres ne concernent pas des gens du voyage pris isolément mais des groupes de gens du voyage. En d'autres termes, il est vraisemblable que ces chiffres ne concernent que le nombre d'installations illégales sur un terrain donné et qu'ils pourraient, à chaque fois, impliquer plusieurs familles.

²²⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, loi pour la sécurité intérieure. Consultable à l'adresse <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003467/2003467dc.htm>.

²²⁸ Voir les minutes de la session du Sénat du 19 septembre 2006. Consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/seances/s200609/s20060919/s20060919007.html#int1510>.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Voir le rapport n° 132 (2006-2007) de M. Jean-René Lecerf, au nom de la Commission des lois, déposé le 20 décembre 2006. Consultable à l'adresse http://www.senat.fr/rap/106-132/106-132_mono.html#toc0.

unanimement adopté par l'Assemblée nationale²³¹. En fin de compte, l'amendement a été coulé dans la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

III.3.I. Le projet de loi a également suscité des réactions de la part des associations de gens du voyage et d'organisations non gouvernementales. Le 17 novembre 2006, 15 associations de gens du voyage et ONG oeuvrant dans le domaine de la défense des droits de l'homme ou de la coopération avec les gens du voyage ont adressé une lettre ouverte au Président de la République française, au Ministre de la Justice et aux Sénateurs et membres de l'Assemblée nationale pour exprimer leur préoccupation face à ce texte. Ils ont plus particulièrement attiré l'attention sur le fait que l'Etat français, alors que certaines collectivités locales ne s'étaient pas encore conformées à la loi Besson de 2000, avait décidé d'instituer une nouvelle sanction contre les gens du voyage, en plus de celles déjà mises en place en 2003. Cette lettre était accompagnée d'une analyse juridique en trois points établie par la Ligue des Droits de l'homme (LDH): premièrement, la LDH relevait que, dans la nouvelle procédure, les recours contre la décision du préfet étaient portés devant une juridiction administrative et non civile, ce qui est contraire à l'article 66 de la Constitution française. Deuxièmement, la LDH insistait sur l'«atteinte flagrante» au principe d'inviolabilité du domicile: avec la nouvelle procédure, le domicile pouvait effectivement être déplacé sans décision de justice.²³² Troisièmement, la LDH constatait que la nouvelle procédure violait le principe d'égalité des citoyens devant la loi. Comme indiqué ci-dessus, le préfet pouvait en effet donner aux gens du voyage un délai minimum de 24 heures pour obtempérer. Pareille discrétion laissée aux préfets et le fait que seule une durée minimale soit imposée risquaient fort de se traduire par des délais variables selon les préfets²³³.

III.3. J. Outre les points soulevés ci-dessus, le CEDR tient à rappeler que de nombreux députés avaient demandé, à l'occasion des questions parlementaires, la mise en place d'une procédure d'expulsion des gens du voyage ne nécessitant pas de décision de justice préalable. Un député a même proposé un projet de loi en ce sens en 1997. Dans son rapport de 1999 introductif au projet de loi Besson de 2000, le Rapporteur pour la Commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale a indiqué, au sujet de ces propositions, que « ces demandes récurrentes ne tiennent pas compte du rôle de gardien des libertés individuelles confié à l'autorité judiciaire par l'article 66 de la Constitution, ni du principe du respect des droits de la défense garanti par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ces propositions sont par ailleurs également contradictoires avec les stipulations de la Convention européenne des Droits de l'homme, qui protègent le droit de mener une vie familiale normale et le droit à un procès équitable »²³⁴.

III.3.K. La nouvelle procédure d'expulsion semble être, par ailleurs, en très net décalage par rapport à de nombreux aspects des articles 6 (droit à un procès équitable), 8 (droit à la vie

²³¹ Voir les minutes de la session du Sénat des 9 et 10 janvier 2007. Consultable à l'adresse

<http://www.senat.fr/seances/s200701/s20070109/s20070109001.html> et

http://www.senat.fr/cra/s20070110/s20070110H_mono.html#toc22.

²³² Rappelons que même la loi de 2003 relative à la prévention de la délinquance disposait que les structures mobiles / caravanes utilisées comme domicile ne pouvaient être saisies / déplacées sans décision de justice.

²³³ La lettre ouverte, ainsi que l'analyse juridique de la LDH, sont consultables à l'adresse

http://www.ldh-france.org/actu_nationale.cfm?idactu=1348.

²³⁴ Voir document n° 1620, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi (no 1598) relatif à l'accueil des gens du voyage*, op. cit. Les propositions de ce type ont subsisté, même après l'entrée en vigueur de la loi Besson de 2000 et, en réalité, presque même avant que sa mise en œuvre ne démarre sérieusement.

familiale) et 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention européenne des Droits de l'homme. Elle est manifestement contraire aux principes de présomption d'innocence et d'égalité des armes. Rappelons en effet qu'une fois saisi par un maire d'une demande d'expulsion (étayée, le cas échéant, par une déclaration établie par un policier), le préfet peut prendre une décision exécutoire sans que les « défendeurs » puissent présenter leur version des faits et/ou des circonstances atténuantes qui devraient, selon eux, être prises en compte. Deuxièmement, cette procédure bafoue ouvertement le principe voulant que les droits et obligations de chacun soient déterminés par un tribunal indépendant et impartial. Si la jurisprudence de la Cour européenne laisse entendre que le « tribunal » ne doit pas nécessairement être une cour de justice, elle indique cependant clairement qu'il doit en posséder au moins toutes les caractéristiques, y compris une indépendance absolue pour statuer. Or, dans la procédure d'expulsion immédiate, le préfet est un agent du pouvoir exécutif, désigné par l'Etat, qui doit répondre de ses actes devant ses supérieurs. Lorsqu'il examine les demandes des maires, il n'est investi d'aucun mandat particulier²³⁵. Troisièmement, la procédure limite considérablement le droit des gens du voyage à obtenir l'aide adéquate et efficace d'un conseiller juridique: ainsi qu'il a été indiqué, le préfet peut ne laisser que 24 heures aux gens du voyage pour obtempérer. Il leur sera indubitablement difficile de trouver un conseiller juridique dans un laps de temps aussi court. La question de la représentation juridique est d'autant plus préoccupante que l'expulsion des gens du voyage relève du volet non pas civil, mais pénal, de l'article 6. En d'autres termes, si la sanction encourue (l'expulsion) est de telle nature que l'infraction incriminée constitue davantage une accusation pénale qu'une obligation civile, le fait que rien n'ait été prévu pour offrir une aide judiciaire et / ou un délai suffisant pour préparer et présenter sa défense peut également être jugé contraire à l'article 6(3) de la Convention européenne des Droits de l'homme²³⁶. Quatrièmement, le CEDR note que cette procédure spéciale ne s'appliquera qu'aux gens du voyage, et non, par exemple, aux « camping-caristes » ou « halémois »²³⁷ qui pourraient, eux aussi, s'installer illégalement sur une propriété privée ou publique. Le CEDR ne comprend pas pourquoi cette procédure d'expulsion vaudrait seulement pour les gens du voyage, et non pour d'autres catégories de personnes qui ont en fait le même mode de vie. Le CEDR se permet du reste de faire

²³⁵ Ce qui est différent, par exemple, du statut spécial des policiers – « juges » en cas d'infractions mineures dans l'affaire *Belilos c. Suisse*, CEDH Pubs. Série A, vol. 132, 1988. On notera que si les policiers présentaient effectivement, lorsqu'ils agissaient en tant que juges, certaines caractéristiques d'indépendance, la Cour européenne a cependant estimé qu'après s'être acquittés de leurs charges, ils reprenaient leur fonction de policiers, ce qui faisait peser des doutes légitimes sur leur indépendance.

²³⁶ Bien que les Etats membres jouissent d'une grande liberté pour qualifier une infraction de civile ou pénale, l'arbitre ultime reste la Cour européenne des Droits de l'homme. On notera à cet égard que le code de la construction et de l'habitation prévoit effectivement, dans le 2^e chapitre (Sanctions pénales) du titre V (Contrôle et sanctions pénales) de son premier livre, que l'expulsion constitue une infraction pénale, en ordonnant, conformément à l'article L152-5, la « mise en conformité des lieux ». Celle-ci suppose nécessairement que, par exemple, la démolition d'une structure construite sans permis ou, dans le cas des caravanes, leur déplacement du terrain en question. En d'autres termes, une sanction similaire dans les faits à une expulsion sera considérée, par le code de la construction et de l'habitation comme une sanction pénale.

²³⁷ Les « camping-caristes » vivent dans des camping-cars (voir, par exemple, le site web de l'Association Camping car – Liberté, à l'adresse <http://a.ccl.free.fr/index.htm>, selon laquelle on dénombre plus de 200 000 camping-cars en France et que leur chiffre est en augmentation). Beaucoup de ceux qui vivent en camping-car en ont fait leur résidence principale. Les « halémois » vivent quant à eux dans un logement éphémère ou mobile. Ils tirent leur nom de l'association qui défend leurs droits (association des HAbitants de Logements Ephémères ou Mobiles – HALEM, <http://www.halemfrance.org/>) et rencontrent souvent les mêmes problèmes que les camping-caristes et les gens du voyage. L'un des principaux thèmes de la campagne que mènent les halémois est l'abrogation de la taxe sur les résidences mobiles, qui a également mobilisé les associations de gens du voyage. Voir *infra*, point III.4.K.

observer que la Cour européenne des Droits de l'homme a statué comme suit dans l'affaire *Connors c. Royaume-Uni*.

« [paragraphe 89] Le simple fait que des comportements asociaux se manifestent dans des aires municipales d'accueil des Tsiganes ne saurait à lui seul justifier le recours à la procédure sommaire d'expulsion car, lorsque pareils troubles se produisent dans des immeubles municipaux ou d'autres terrains de stationnement de maisons mobiles, les autorités utilisent d'autres moyens pour y faire face et ne peuvent procéder à une expulsion que sous le contrôle d'un tribunal indépendant compétent pour apprécier les motifs sur lesquels elle se fonde. Nonobstant l'affirmation selon laquelle le rapport des Tsiganes à l'autorité rendrait toute procédure judiciaire difficilement applicable, il convient de relever que la garantie de maintien dans les lieux s'étend aux sites privés qui les accueillent, auxquels les mêmes considérations semblent devoir s'appliquer. ...[paragraphe 94] ... Toutefois, même en tenant compte de la marge d'appréciation qu'il convient d'accorder à l'Etat en pareilles circonstances, la Cour n'est pas convaincue que le Gouvernement ait suffisamment démontré la nécessité d'un régime légal autorisant le recours à une procédure sommaire pour expulser le requérant et la famille de celui-ci. Il n'a pas été établi de manière convaincante que le droit reconnu aux autorités de procéder à des expulsions, sans avoir à donner de justifications dont le bien-fondé pût faire l'objet d'un contrôle par un tribunal indépendant, répondait à un objectif déterminé ou conférait un avantage particulier aux membres de la communauté tsigane. Les considérations relatives à la souplesse et aux « contraintes administratives » ne s'appuient sur aucune indication précise des difficultés que le régime applicable viserait à éviter en instituant le dispositif litigieux ... [paragraphe 95]

En conclusion, la Cour estime que l'expulsion du requérant et de la famille de celui-ci de l'aire d'accueil municipale ne s'est pas accompagnée des garanties procédurales requises, c'est-à-dire de l'obligation de justifier comme il convient la grave ingérence subie par lui, et que cette mesure ne saurait par conséquent être considérée comme correspondant à un « besoin social impérieux » ou comme proportionnée au but légitime poursuivi. Il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention »²³⁸.

S'agissant des voies de recours, le CEDR note que les gens du voyage peuvent contester la décision du préfet devant un tribunal administratif et qu'ils disposent d'un délai d'un mois pour exercer un recours contre la décision de ce dernier. Ce recours n'a toutefois pas d'effet suspensif, de sorte qu'ils auront déjà été expulsés lorsque leur affaire sera examinée par la Cour d'appel. Même si la Cour d'appel statue en leur faveur (considérant, par exemple, qu'ils ne représentent pas une menace pour la sécurité publique), elle ne pourra leur accorder une compensation adéquate car, très souvent, les gens du voyage expulsés étaient installés sur un terrain qu'ils occupaient illégalement. Il lui est donc impossible d'ordonner leur réinstallation sur un terrain ne leur appartenant pas ou sur lequel ils n'ont pas été autorisés à s'installer, car cela reviendrait à approuver judiciairement un acte illicite. C'est ce qui ressort notamment de l'arrêt de la chambre civile de la Cour d'appel de Nancy n° 87/20007 du 15 janvier 2007. La Cour, tout en rejetant un arrêté d'expulsion pris en application de l'article 9 de la loi Besson de 2000 (dans sa version initiale) et en octroyant aux gens du voyage concernés les frais et dépens, a relevé qu'elle ne pouvait ordonner la réinstallation des gens du voyage sur le terrain

²³⁸ Requête n° 66746/01, arrêt du 27 mai 2004, rendu définitif le 27 août 2004.

d'où ils avaient été (illégalement, comme l'a jugé le tribunal) expulsés²³⁹. A cet égard, le CEDR estime que le fait de contester la décision du tribunal administratif ne saurait être considéré comme un recours efficace. La Cour européenne des Droits de l'homme a elle aussi indiqué dans des affaires similaires que les recours judiciaires *a posteriori* pouvaient ne pas être adéquats ou efficaces:

« [paragraphe 92] Si l'existence d'un contrôle juridictionnel peut constituer en certaines matières une garantie utile contre les abus et les comportements oppressifs des autorités locales, la Cour considère que cette voie de droit n'est d'aucun secours au requérant et aux Tsiganes en général dans les cas où les autorités locales résilient des contrats d'occupation en respectant la loi en vigueur »²⁴⁰.

Il semble au CEDR que les points susmentionnés sont forcément applicables à la procédure d'expulsion « expresse » instituée par l'article 27 de la loi sur la prévention de la délinquance (c.-à-d. l'article 9 modifié de la loi Besson de 2000).

III.3.L. Une autre question très problématique que soulève la nouvelle procédure d'expulsion concerne les modalités pratiques de sa mise en oeuvre. Comme indiqué dans la circulaire du 10 juillet 2007 du ministère de l'Intérieur relative à l'application de la loi²⁴¹, la décision du préfet doit être communiquée aux gens du voyage installés illégalement sur un terrain dont on cherche à les expulser et affichée en mairie. La circulaire ne semble toutefois pas exiger que la décision soit notifiée à **tous les contrevenants sans exception**, ni demander aux autorités de procéder à cette notification avec discernement (motif pour lequel des ordonnances judiciaires ont été annulées par le passé)²⁴². Elle paraît considérer le groupe de gens du voyage installé illégalement sur un terrain comme collectivement coupable. En d'autres termes, il ne semble pas que les autorités chercheront à identifier quels membres du groupe illégalement installé constituent, par exemple, une menace pour la santé publique par exemple (certains membres de la communauté des gens du voyage pourraient ainsi vidanger le bloc sanitaire de leurs caravanes sur le terrain, alors que d'autres prendraient soin de ne pas le faire), mais essaieront d'expulser le groupe *en masse*. Le CEDR est très préoccupé de ce que les pouvoirs publics pourraient se focaliser sur la responsabilité collective, par opposition à la responsabilité individuelle, des gens du voyage illégalement installés. Il se permet de rappeler au CEDS que le procureur de Marseille s'était dit inquiet de ce que la police ou le parquet risquent de ne pas pouvoir mettre en oeuvre la loi de 2003 pour la sécurité intérieure, en raison des difficultés qu'ils auraient pour identifier avec certitude les individus ayant enfreint la loi²⁴³. **Le CEDR est préoccupé par le fait qu'au regard de la nouvelle loi sur la prévention de la délinquance, les autorités pourront simplement procéder à l'expulsion collective des gens du voyage, sans avoir à mener une enquête criminelle sur la responsabilité individuelle des gens du voyage, et sans que des garanties légales soient prévues.** Force lui est malheureusement de constater que sa lecture de la loi n'est ni erronée ni arbitraire. En effet, ses craintes ont été confirmées par l'une des premières expulsions qui a eu lieu dans le cadre de la nouvelle procédure: d'après un communiqué de presse du 3 juillet 2007 de la Préfecture du Lot-et-Garonne, à 6 heures du matin ce même jour, la

²³⁹ Cour d'appel de Nancy, Première chambre civile, arrêt n° 87/20007 du 15 janvier 2006, numéro d'inscription au répertoire général : 05/02733

²⁴⁰ Connors c. Royaume-Uni, *op. cit.*.

²⁴¹ Circulaire n° NOR INT/d/07/00080/C relative à la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain (gens du voyage), du 10 juillet 2007.

²⁴² Voir la circulaire n° NOR INT/d/07/00080/C, *op. cit.*

²⁴³ Voir point III.3.F. *supra*.

police locale, aidée de CRS, a procédé à l'expulsion d'une communauté de gens du voyage qui « était à l'origine de nombreux faits de délinquance commis notamment au sein de la zone industrielle de Boe, allant de simples dégradations jusqu'à l'agression physique et par arme à feu des forces de l'ordre ». Le CEDR ne peut être qu'alarmé de voir que l'éventuelle responsabilité de quelques membres de cette communauté (qui apparemment n'étaient pas installés, sans quoi ils eussent été arrêtés, jugés et emprisonnés) a été étendue à tous ses membres, ce qui a conduit à leur expulsion. Il est également stupéfait que, selon le communiqué de presse, la police n'a pas cherché à identifier ni à arrêter des gens du voyage apparemment responsables d'infractions d'une réelle gravité (tirs d'arme à feu sur un policier), mais s'est contentée de les expulser. Une autre raison avancée par les autorités était que l'expulsion avait aussi pour but de permettre d'aménager la parcelle concernée pour créer une aire d'accueil pour les gens du voyage²⁴⁴.

III.3.M. Le CEDR souhaite, pour conclure, revenir sur un certain nombre de problèmes d'ordre normatif que soulève la nouvelle procédure d'expulsion et qui montrent clairement qu'il faut faire une croix sur l'esprit, sinon la lettre de la loi Besson de 2000. Aux termes de ce texte, même lorsque la commune s'était conformée à ses obligations, c'était au tribunal qu'il revenait de prononcer l'expulsion des gens du voyage illégalement installés. Dans la procédure actuelle, le juge n'intervient plus. Il est intéressant de noter à cet égard que l'Etat français a choisi d'exclure totalement les fonctionnaires de justice des premières étapes de la procédure d'expulsion. Le CEDR observe au passage que le Gouvernement français aurait pu décider d'utiliser la procédure d'ordonnance sur requête pour les expulsions de gens du voyage²⁴⁵. Ce système permet de solliciter du juge une ordonnance d'expulsion sans qu'il faille une procédure contradictoire, comme c'est le cas pour les référés. Outre qu'il est fermement convaincu qu'une procédure contradictoire devant un juge est la principale garantie du respect de la légalité, le CEDR considère que la présence d'un juge est gage d'une plus grande impartialité. Deuxièmement, le CEDR a indiqué plus haut que la loi Besson de 2000 reposait dans une certaine mesure sur un compromis: d'un côté, elle prévoyait un certain nombre d'obligations et de sanctions pour les collectivités locales, mais, de l'autre, elle leur donnait les moyens financiers de s'en acquitter. L'Administration a non seulement négligé peu à peu de surveiller les collectivités locales, perdant ainsi progressivement le contrôle de la situation, mais elle a également renforcé leurs pouvoirs sur les gens du voyage. Le point d'orgue a été la loi de 2007 sur la prévention de la délinquance. La loi Besson de 2000 disposait à l'origine que seules les communes qui s'y étaient conformées en aménageant des aires d'accueil et en veillant à les gérer et à les entretenir correctement pouvaient avoir recours à la procédure d'expulsion accélérée (qui, rappelons-le, ne les dispensait pas du respect de la légalité). De plus, les communes de moins de 5 000 habitants qui ne figuraient pas dans le schéma départemental, ne disposaient pas d'une aire d'accueil ou n'avaient pas d'elles-mêmes financé une telle aire à proximité, devaient accepter que des gens du voyage séjournent sur leur territoire pour une durée allant de 48 heures minimum à 15 jours maximum. Il s'agissait là d'un effet secondaire du compromis précité: ces communes étant dégagées de l'obligation d'aménager une aire d'accueil pour les gens du voyage, il semblait équitable qu'elles ne puissent pas, « en compensation » interdire l'installation de caravanes sur un

²⁴⁴ Le communiqué de presse est consultable à l'adresse

http://www.lot-et-garonne.pref.gouv.fr/files/lot_et_garonne/publications/473_publication.pdf

²⁴⁵ Ce genre de proposition avait déjà été fait en janvier 2002: voir la proposition de loi n° 3543, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2002, présentée par M. Gilbert Meyer. Consultable à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/11/propositions/pion3543.asp>.

terrain communal, comme c'était le cas des communes liées par cette obligation. En d'autres termes, puisque ces petites communes ne proposaient aucune autre solution de logement aux gens du voyage, elles ne pouvaient ni leur interdire de stationner sur leur territoire, ni faire usage de la procédure d'expulsion accélérée. Le CEDR soutient que ce texte d'équilibre était en fait l'axe autour duquel devait se greffer la loi Besson de 2000. D'une certaine façon, les petites communes étaient incitées soit à financer, soit à aménager par elles-mêmes une aire d'accueil, pour pouvoir bénéficier des mêmes procédures que celles proposées aux communes tenues d'offrir des aires d'accueil aux gens du voyage. La loi de 2003 pour la sécurité intérieure a ébranlé cet équilibre tacite : les lourdes sanctions pénales qu'elle prévoyait s'appliquaient aussi bien aux communes figurant dans le schéma départemental qu'à celles qui n'y figuraient pas²⁴⁶. L'équilibre a ensuite été totalement mis à bas par la loi de 2007. Comme le précise la circulaire du 10 juillet 2007 portant application de cette loi, les communes susceptibles de bénéficier de la nouvelle procédure d'expulsion se divisent en deux catégories. Première catégorie : les bénéficiaires à titre permanent, c.-à-d.:

- a) les communes de plus de 5 000 habitants inscrites au schéma départemental qui ont satisfait à leurs obligations (soit en transférant leur compétence à une entité intercommunale, soit en aménageant et entretenant elles-mêmes une aire d'accueil);
- b) les communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil;
- c) les communes qui ont décidé, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une aire d'accueil; et
- d) les communes qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.

Les communes des catégories a), b) et c) susvisées étaient les communes « privilégiées » dans la loi Besson de 2000 car, n'ayant d'autre choix que d'interdire le stationnement des caravanes des gens du voyage sur un terrain autre que l'aire d'accueil, elles pouvaient recourir à la procédure d'expulsion accélérée prévue par l'ancien article 9 (avant 2007) de la loi Besson de 2000. La loi de 2007 a ajouté à la liste des bénéficiaires de la nouvelle procédure les communes de la catégorie d) qui n'y avaient auparavant pas droit et qui devaient accepter que des gens du voyage s'arrêtent sur leur territoire, pour une durée comprise entre deux et 15 jours. Aussi inadmissible que cela puisse paraître, cette disposition a été suivie d'une autre, plus lourde encore de conséquences. La loi de 2007 n'a pas seulement ajouté à la liste les communes de la catégorie d), elle a aussi créé une nouvelle catégorie de bénéficiaires, à savoir :

- e) les communes de moins de 5 000 habitants qui n'entrent pas dans les catégories b), c) et d) ci-dessus et qui ne sont pas assujetties à des obligations au regard de la loi de 2000. En d'autres termes, quasiment toutes les communes de moins de 5 000 habitants, qu'elles aient ou non pris des mesures en matière d'accueil des gens du voyage, peuvent désormais recourir à la nouvelle procédure d'expulsion accélérée.

Depuis la loi de 2007, et contrairement aux souhaits des auteurs de la loi Besson de 2000, le territoire de **toutes les communes** de moins de 5 000 habitants, qu'elles aient ou non

²⁴⁶ Dans un sens cependant, les gens du voyage incriminés pour stationnement illégal, au titre de la loi de 2003, dans des communes où aucune solution de rechange n'est prévue pour leur accueil (soit parce que la commune ne s'est pas conformée à ses obligations soit parce qu'elle n'y était pas tenue) pourraient invoquer un argument d'« état de nécessité ».

aménagé ou financé une aire d'accueil, est donc zone interdite pour les gens du voyage. Cette tentative assez sournoise de contourner (une nouvelle fois) la loi Besson de 2000 est intéressante à observer. Dans sa version initiale (c.-à-d. avant 2007), la loi prévoyait que seules les communes qui s'étaient acquittées de leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000 et dont le maire (ou, à Paris, le préfet de police) avait pris un arrêté interdisant le stationnement des caravanes sur un terrain communal autre que l'aire d'accueil pouvaient utiliser la procédure d'expulsion accélérée. Les quelques communes qui s'étaient conformées à la loi avaient effectivement pris un arrêté en ce sens. Les auteurs de la loi de 2007 se sont trouvés face à un dilemme: d'un côté, ils ne pouvaient revenir sur la condition subordonnant l'usage de la nouvelle procédure d'expulsion à l'adoption préalable d'un arrêté municipal; de l'autre, cette exigence (dans la mesure où elle supposait que la commune en question ait rempli ses obligations, ce qui signifiait d'office qu'elle était tenue de le faire) empêcherait d'autres communes²⁴⁷ d'utiliser cette procédure. La solution qui a finalement été retenue a été d'insérer un nouvel article 9.1 dans la loi Besson, consacré expressément aux communes de moins de 5 000 habitants non inscrites au schéma départemental ou n'ayant pris aucune mesure pour l'accueil des gens du voyage. L'ajout d'un nouvel article était nécessaire car même le nouvel article 9 (postérieur à la loi de 2007) de la loi Besson de 2000 exige toujours qu'un arrêté d'interdiction de stationnement ait été pris avant que le maire puisse saisir le préfet d'une demande d'expulsion dans le cadre de la nouvelle procédure. Aux termes du nouvel article 9.1, cette condition ne s'applique pas aux communes de moins de 5 000 habitants qui ne figurent pas dans le schéma départemental et qui n'avaient pas d'obligation au titre de la loi Besson de 2000²⁴⁸. Compte tenu de ce qui précède, les seuls endroits où les gens du voyage pourraient stationner de manière relativement sûre²⁴⁹ seraient donc qui appartenant à des communes de plus de 5 000 habitants n'ayant pas (soit elles-mêmes, soit par l'entité intercommunale dont elles relèvent) aménagé d'aire d'accueil.

III.3.N. Mais c'est là qu'intervient le deuxième volet de la nouvelle loi. La circulaire du 10 juillet 2007 dispose que les communes n'ayant pas satisfait à leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000 pourront tirer profit de la nouvelle procédure d'expulsion durant un certain temps, et ce dans deux cas:

- a) les communes qui, sans avoir à ce jour satisfait à leurs obligations, bénéficient de la prolongation de deux ans; et
- b) les communes qui ont aménagé un « emplacement provisoire », agréé par le préfet – elles bénéficient du dispositif, à compter de la date de cet agrément, dans la limite de six mois.

S'agissant de la première catégorie, les communes figurant dans les schémas départementaux approuvés en juillet 2004 (prenons le Gers à titre d'exemple) pourront, à condition d'avoir entrepris un minimum de démarches pour les mettre en œuvre, faire

²⁴⁷ Et plus spécialement les communes de moins de 5 000 habitants ne figurant pas dans le schéma départemental et n'ayant pas aménagé ou financé d'aire d'accueil sans qu'elles aient à le faire. Rappelons que, dans l'« ancienne » loi Besson de 2000, ces communes devaient accepter que des gens du voyage puissent s'arrêter sur leur territoire, pour une durée comprise entre deux et quinze jours.

²⁴⁸ Voir la circulaire du 10 juillet 2007, point 2, p. 3: « Evidemment, cette condition [d'existence régulière d'un arrêté d'interdiction du stationnement] ne s'applique pas aux communes qui sont dispensées de création d'une aire aménagée (communes de moins de 5 000 habitants) et ne peuvent donc prendre un arrêté d'interdiction générale de stationnement sur leur territoire ».

²⁴⁹ Au sens où le préfet peut ordonner leur expulsion mais un recours contre cette décision devant un tribunal administratif peut aboutir s'ils arrivent à prouver que la commune concernée n'a pas rempli ses obligations.

usage de la nouvelle procédure d'expulsion jusqu'en juillet 2008 (et bénéficier ainsi d'un délai supplémentaire de deux ans), même si elles n'ont pas entièrement rempli leurs obligations. **En effet, en application de l'article 138 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007, ces communes ont obtenu une nouvelle prorogation (jusqu'au 31 décembre 2008) du délai qui est laissé pour se conformer à leurs obligations, pendant lequel elles peuvent donc utiliser la procédure d'expulsion accélérée.** La seule sanction qu'elles encourent est de voir leurs subventions ramenées de 70% à 50%. La seconde catégorie pose davantage de problème. D'abord, le fait qu'un nouveau type de site (les « emplacements provisoires ») ait été institué par une loi relative à la prévention de la délinquance montre bien que la principale préoccupation des auteurs de la loi n'était pas de procurer aux gens du voyage un logement. C'est là peut-être aussi ce qui explique que la Direction générale de l'Urbanisme, du Logement et de la Construction ait donné instruction à ses services, dans sa circulaire du 16 mai 2007, de ne pas financer l'aménagement de ces emplacements²⁵⁰. Il semble au CEDR que ce type de site n'a été créé que pour permettre aux communes qui, au moment où la loi a été adoptée, n'avaient pas réalisé les aires d'accueil requises, de pouvoir utiliser la nouvelle procédure d'expulsion. Elles pourront donc y avoir recours sans devoir attendre d'avoir créé les aires d'accueil voulues. Elles pourront même, en fait, aménager une aire d'accueil plus ou moins « improvisée » (« emplacement provisoire ») et auront la possibilité, après obtention de l'agrément du préfet (accordé plus ou moins automatiquement), d'expulser les gens du voyage grâce à la nouvelle procédure. Seule restriction : les communes en question ne peuvent bénéficier de cet « avantage » que dans les six mois suivant la décision d'agrément préfectoral. En outre, la réalisation de ces sites ne les dégage pas de leur obligation de se conformer aux prescriptions du schéma départemental. Le CEDR s'inquiète toutefois de l'éventualité, d'un ou plusieurs reports du délai de six mois, ce qui rendrait définitive (ou semi-définitive) cette mesure provisoire.

III.3.O. Il est également un autre problème, dont on parle moins, qui est très révélateur des objectifs de la loi de 2007. Dans l'« ancienne » loi Besson de 2000, si des gens du voyage occupaient illégalement un terrain affecté par son propriétaire à une activité économique (l'agriculture, par exemple), le propriétaire pouvait user de la même procédure en référé que les communes qui s'étaient conformées à la loi. De l'avis du CEDR, c'était une façon implicite d'admettre que des particuliers qui avaient subi un préjudice d'ordre financier pouvaient solliciter une injonction ordonnant l'expulsion des gens du voyage en utilisant la même procédure avantageuse que celle dont disposaient les communes ayant satisfait à leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000. Après l'adoption de la loi de 2007, cette situation n'a pas changé, d'où un traitement assez inégal entre collectivités locales et particuliers. Désormais, les communes (y compris celles qui n'avaient pas rempli les obligations leur incombant en vertu du schéma départemental, et qui pouvaient donc être tenues responsables de l'installation illégale de gens du voyage sur une propriété privée) auraient accès à une nouvelle procédure d'expulsion extrêmement rapide, sans avoir besoin d'une décision de justice, alors que les propriétaires privés²⁵¹ devraient toujours s'adresser au tribunal pour les faire expulser.

²⁵⁰ Circulaire n°2007-37 UHC/IUH2 relative à la mise en oeuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2007, adoptée par la Direction générale de l'Urbanisme, du Logement et de la Construction le 16 mai 2007. Consultable à l'adresse http://www.dguhc-logement.fr/infolog/circprog/cp2007_anx5.php, section 1.

²⁵¹ L'installation illégale pourrait fort bien être résulter de la non-réalisation d'aires d'accueil pour les gens du voyage.

III.3.P. Le CEDR estime par ailleurs qu'il faut s'arrêter plus particulièrement sur la teneur de deux circulaires : celle du 5 juillet 2001 (relative à l'application de la loi Besson de 2000 et aux modalités d'application de la procédure d'expulsion prévue par son article 9) et celle du 10 juillet 2007, qui décrit la nouvelle procédure d'expulsion. Le premier texte attirait l'attention des préfets sur la nécessité d'examiner avec soin chaque demande adressée par un maire pour autoriser la présence de la police lors d'une expulsion, observant qu'il leur était loisible de refuser une telle assistance aux communes qui avaient pourtant déjà obtenu un arrêté judiciaire d'expulsion²⁵². La seconde circulaire, au contraire, définit la nouvelle procédure d'expulsion et précise que, si les conditions de son application ne sont pas remplies, l'expulsion des gens du voyage peut s'obtenir par d'autres voies, qui sont énoncées par le texte. En d'autres termes, si la première circulaire encourageait les préfets à faire preuve d'une attitude critique et à se prononcer sur chaque demande d'assistance au vu des faits, l'idée sous-jacente du second texte est de parvenir à toujours expulser les gens du voyage.

III.3.Q. Le CEDR se permet de rappeler au CEDS que cette évolution fort regrettable des procédures d'expulsion intervient à un moment où l'Etat français a dégagé des sommes considérables en faveur des logements sociaux et accompli des progrès pour faire du droit au logement une réalité. Le CEDR ne peut s'empêcher de remarquer que le jour même (5 mars 2007) où a été votée la loi relative à la prévention de la délinquance, la loi n° 2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a également été adoptée. Il note que l'Etat français a pris d'importantes mesures pour prévenir les expulsions²⁵³, mesures dont il fait souvent mention dans ses différents documents, Plan national d'action pour l'inclusion sociale, par exemple. Dans la dernière version de ce plan (2006-2008), la prévention des expulsions et de l'amélioration des conditions de vie est un thème récurrent en matière de logement²⁵⁴. Il semble, aux yeux du CEDR, que cette initiative des plus louables et des plus méritoires, s'accorde mal des nombreuses dispositions de lois promulguées dans le seul but de permettre l'expulsion accélérée des gens du voyage ou de les soumettre à de lourdes sanctions, sans leur offrir des garanties du respect de la légalité.

III.3.R. Enfin, le CEDR relève que son enquête de terrain, dont les conclusions ont été présentées dans son rapport national consacré à la France, fait apparaître des allégations persistantes et justifiées de la part des gens du voyage selon lesquelles leur expulsion - légitime ou non - est souvent accompagnée d'actes de brutalité policière²⁵⁵.

III.3.S. Le CEDR estime en conclusion que la procédure d'expulsion accélérée non assortie de garanties juridiques effectives, ainsi que les sanctions pénales exceptionnellement lourdes imposées aux gens du voyage du fait du manquement de l'Etat français à ses devoirs, constituent une violation des obligations incombant à la France au titre des articles 16 et 31 de la CSER. Il enfreint également l'article 30 de la CSER, car ces sanctions frappent exclusivement les gens du voyage et, outre qu'elles les empêchent, eux et leur famille,

²⁵² Voir point III.3.B. ci-dessus, *in fine*.

²⁵³ Voir, par exemple, la circulaire UHC-FB4/DH2 n° 2005-44 UHC/DH2 du 13 juillet 2005 relative à l'application des dispositions de prévention des expulsions de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

²⁵⁴ Voir le *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008 : France*, 15 septembre 2006, consultable à l'adresse

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/france_fr.pdf, en particulier les pages 36 et 37.

²⁵⁵ Voir le rapport national du CEDR, Annexe 1, pages 181 à 195.

d'avoir un logement, fût-ce modeste, accentuent encore leur exclusion sociale. En effet, ces sanctions portent à l'évidence atteinte au droit au logement des gens du voyage, soit en les forçant à se sédentariser (pour éviter de se voir infliger de très lourdes peines, en raison du manque d'aires d'accueil), soit en les contraignant à voyager dans un climat de peur, d'insécurité et d'angoisse, et à s'arrêter dans des endroits isolés et/ou à l'abri des regards afin de s'exposer le moins possible à de telles sanctions. Enfin, le fait que ces mesures visent exclusivement les gens du voyage constitue, de l'avis du CEDR, une violation de l'article E de la CSER, lu seul et/ou en combinaison avec les articles précités.

III.4. Insuffisance des mesures positives destinées à favoriser l'accès des gens du voyage à un logement d'un niveau suffisant sur le plan matériel et culturel

III.4.A. Il ressort des enquêtes et activités de contrôle menées par le CEDR en France que de plus en plus de gens du voyage décident, par choix ou par nécessité, de se sédentariser. Cette tendance n'est pas un phénomène récent. Dès 1990, le rapport Delamon indiquait que, sur les quelque 250 000 gens du voyage vivant en France, 70 000 étaient itinérants, 65 000 semi-sédentaires et 105 000 sédentaires²⁵⁶. En 2000, le Ministre de l'Emploi indiquait, dans une réponse à une question déposée au Sénat, que la situation des gens du voyage avait beaucoup évolué et qu'un grand nombre d'entre eux étaient semi-sédentaires ou sédentaires²⁵⁷. Des rapports provenant d'autres sources ont corroboré ces conclusions: selon un rapport de l'UNISAT de 1994²⁵⁸, 70% des gens du voyage vivant en France souhaiteraient posséder un terrain pour s'y installer, et les « terrains familiaux » (petites parcelles destinées à accueillir six familles au maximum en général) ont été plébiscités par 60 à 80% des gens du voyage vivant en caravane dans la région Ile-de-France²⁵⁹. Pour les raisons évoquées dans les pages qui suivent, le CEDR considère que la France n'a pas accordé à cette tendance à la sédentarisation des gens du voyage une attention particulière, d'où l'absence d'approche nationale, globale et structurée pour résoudre ce problème. Cela tient, dans une large mesure, au fait que les gouvernements français successifs ont toujours eu cette idée romantique que les gens du voyage sont d'éternels voyageurs.

III.4.B. Le CEDR constate que la tendance à la sédentarisation des gens du voyage s'est, jusqu'à présent, concrétisée de deux manières: premièrement, ils se sont tournés vers les logements sociaux (HLM) et, deuxièmement, ils ont installé leurs caravanes, de façon plus ou moins permanente, sur des terrains qu'ils ont achetés ou, parfois, loués.

III.4.C. En ce qui concerne l'accès des gens du voyage aux HLM, le CEDR invite le CEDS à consulter son rapport national sur la France ainsi qu'une autre de ses publications traitant notamment de la France, qui exposent en détail les nombreux problèmes rencontrés par les gens du voyage (délais démesurés par rapport aux autres citoyens français pour

²⁵⁶ Cité dans le document n° 1620, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi (n° 1598) relative à l'accueil des gens du voyage*, par Mme Raymonde Le Texier, *op. cit.*

²⁵⁷ Question écrite n° 18128 de M. Michel Mercier (Rhône - UC), Réponse du ministère de l'Emploi, publiée dans le JO Sénat du 06/01/2000 - p. 47. Consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ990718128>.

²⁵⁸ Union nationale des Institutions sociales et d'Action pour les Tsiganes.

²⁵⁹ Cité dans *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, *op.cit.*, p. 53.

l'obtention d'une HLM, relégation des gens du voyage dans des bâtiments les plus anciens et / ou moins bien entretenus)²⁶⁰.

III.4.D. S'agissant de l'accès des gens du voyage aux terrains familiaux, la situation est légèrement plus compliquée. Il faut d'abord noter que l'Etat français a admis la nécessité de prendre ce problème en compte et d'y remédier. L'article 8 de la loi Besson de 2000 avait ainsi prévu d'adjoindre au code de l'urbanisme une disposition autorisant l'aménagement paysager des terrains situés dans des zones constructibles de façon qu'ils puissent accueillir les caravanes servant de résidence principale à leurs occupants. Par ailleurs, un chapitre entier de la circulaire du 5 juillet 2001 relative à la mise en oeuvre de la loi Besson de 2000 était consacré à ce que l'on a appelé les « terrains familiaux ». Il y était dit que les gens du voyage souhaitant devenir sédentaires ou semi-sédentaires étaient confrontés à une multitude de problèmes, exacerbés par leur situation financière souvent très délicate. Aussi, les départements et collectivités locales étaient-ils invités à trouver des solutions qui s'inscrivent de préférence dans le cadre de plans collectifs et concertés impliquant tous les acteurs sociaux concernés, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), par exemple. La circulaire attirait également l'attention des collectivités locales sur le fait qu'il n'était pas obligatoire de réaliser des études et projets concernant le logement des gens du voyage semi-sédentaires ou sédentaires et que cela ne dégagerait en aucun cas une commune de ses obligations au regard de la loi Besson de 2000²⁶¹.

III.4.E. A ce jour, l'avancée majeure en matière de « terrains familiaux » est intervenue en 2003, sous la forme de deux circulaires. La circulaire du 21 mars 2003 du Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer et du Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine²⁶² a concédé, pour la construction de terrains familiaux destinés à être loués aux gens du voyage, des conditions de financement identiques à celles accordées pour les aires d'accueil (l'Etat octroyant une subvention pouvant aller jusqu'à 15 425 euros par place de caravane dans un terrain familial). En outre, les gens du voyage installés sur des terrains familiaux pourraient bénéficier des allocations logement versées aux personnes payant un loyer, dont le revenu est inférieur à un certain seuil. L'autre circulaire, datée du 7 décembre 2003, a fixé les modalités d'aménagement des terrains familiaux: ces derniers devaient consister en de petites aires d'accueil situées dans des zones constructibles, l'avantage étant que leurs occupants (qui signeraient une convention d'au moins un an avec le propriétaire du terrain), pourraient « personnaliser » leur cadre de vie et l'adapter à leurs besoins professionnels (construction d'un petit entrepôt, par exemple) – bien que l'édification de structure d'habitation ne serait pas permise. La circulaire exigeait enfin différentes autorisations de stationnement / aménagement selon que le terrain accueillait plus ou moins de six caravanes²⁶³.

III.4.F. L'idée des terrains familiaux est, de l'avis du CEDR, très innovante et bien adaptée aux besoins des gens du voyage. Mais, faute de contraindre les départements à en créer, ils y ont réagi très diversement. Ainsi, selon un rapport intitulé *La mise en oeuvre du droit au*

²⁶⁰ Voir le rapport national du CEDR, Annexe 1, pages 169 – 175. Voir également CEDR/Numena, *L'inclusion sociale dans les services sociaux: le cas des Roms et des gens du voyage*, Etude de l'impact des plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale en République tchèque, en France et au Portugal, Annexe 2, pages 44 – 45.

²⁶¹ Circulaire du 5 juillet 2001, titre VII.

²⁶² Circulaire UHC/IUH2/6 n° 2003-21 du 21 mars 2003 relative à la mise en oeuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2003.

²⁶³ Circulaire N°2003-76/UHC/IUH1/26 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions, 20 des 90 départements contactés par les auteurs du rapport n'avaient pas procédé à une évaluation des besoins, 17 avaient commandité une étude qui était en cours de réalisation, et 53 disposaient d'une telle étude. Sur ces 53 départements, seuls 23 avaient intégré l'évaluation des besoins dans leur schéma départemental établi dans le cadre de la loi Besson de 2000. De plus, seuls 30 d'entre eux étaient en mesure de fournir des chiffres précis quant au nombre de familles concernées - soit 5 300 pour l'ensemble des 30 départements²⁶⁴. Le même rapport a révélé qu'il existait également des divergences d'approche concernant les solutions possibles: sur les 60 départements ayant fourni des informations, 43 penchaient en faveur de l'«habitat adapté» (terrains sur lesquels serait construite une petite maison à côté de la caravane)²⁶⁵, 37 envisageaient de créer des terrains familiaux dans le strict respect de la circulaire du 17 décembre 2003 (terrains où seul le stationnement de la caravane serait autorisé) et 13 autres songeaient à permettre aux gens du voyage de devenir propriétaires des terrains familiaux²⁶⁶. Les solutions de financement proposées par les départements présentaient une nouveauté intéressante, à savoir l'échange de terrains, formule permettant aux gens du voyage de construire leur logement, de vendre ou de louer les terrains, etc..²⁶⁷.

III.4.G. Selon des données officielles, l'Etat français avait financé, fin 2005, la création de 92 terrains familiaux, portant ainsi leur nombre total à 199²⁶⁸. Par contre, d'après les 90 DDE, on comptait, fin 2006, 102 terrains familiaux. Cette discordance dans les chiffres vient de ce que ceux fournis par les DDE ne concernent que les terrains aménagés par les communes et loués aux gens du voyage²⁶⁹. Il est intéressant de noter que, la même source affirme que l'on recensait seulement 131 de ces terrains fin 2005²⁷⁰. Aucune explication n'est avancée quant à cette différence. Aucune indication du nombre de caravanes que peut accueillir chaque terrain familial n'est par ailleurs donnée, et il n'est pas précisé que les terrains familiaux peuvent, sous certaines conditions, accueillir plus de six caravanes. Le CEDR pense qu'un ratio de six caravanes par terrain familial est une estimation raisonnable.

²⁶⁴ Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions : Rapport au Conseil national de l'habitat 1999 – 2002, novembre 2004*. Consultable à l'adresse <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000537/0000.pdf>, pages 100-101.

²⁶⁵ On notera que l'«habitat adapté» est quelque peu différent des «terrains familiaux». Le premier est généralement un logement ordinaire, pouvant comporter des adaptations afin de tenir compte du mode de vie des gens du voyage, comme la construction d'un auvent pour abriter la caravane, et qui est financé dans le cadre d'un PDALPD (généralement au moyen d'un prêt locatif aidé d'intégration – PLAI). Les seconds sont plutôt de petites aires d'accueil, financées dans les mêmes conditions que les aires ordinaires, dans le cadre du schéma départemental. Comme indiqué dans la circulaire n°2007-37 UHC/IUH2 du 16 mai 2002 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat (Direction générale de l'Urbanisme, du Logement et de la Construction), les projets de logement déjà financés par un PLAI ne peuvent obtenir également des aides inscrites au budget du schéma départemental. Voir la circulaire à l'adresse http://www.dguhc-logement.fr/infolog/circprog/cp2007_anx5.php, point 3.

²⁶⁶ Ibid, p. 101.

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ Voir *Projet de Loi de finances initial pour 2007*. Consultable à l'adresse <http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/DL63-3.pdf>, pages 2 et 3.

²⁶⁹ *Tableau des aires d'accueil existantes, situation fin décembre 2006*. Consultable à l'adresse http://sieranat31.free.fr/IMG/pdf/aaL_existant_311206_vdef.pdf.

²⁷⁰ *Tableau des aires d'accueil existantes, situation fin décembre 2005*. Consultable à l'adresse http://www.ldh-france.org/media/groupes/GDV_etat_avancement_existant_au_3112_05.pdf.

III.4.H. En dépit des nombreux avantages qu'offrent les terrains familiaux²⁷¹, et bien que la majorité des gens du voyage cherchent à en acheter ou à en louer, il semble que ce concept n'ait pas séduit la majorité des départements. Ce manque d'intérêt est en grande partie dû au fait que l'aménagement de tels sites n'est pas une obligation pour les communes ; il est laissé à leur entière discrétion. On peut donc logiquement supposer que les collectivités locales qui n'avaient satisfait à leurs obligations au titre de la loi Besson de 2000, ne se montreraient guère enthousiastes à l'idée d'aménager des terrains familiaux, d'autant qu'elles n'y étaient pas contraintes. La seconde raison est structurelle. Le concept des terrains familiaux repose sur deux notions différentes et quelque peu conflictuelles: celle de l'itinérance et celle de la résidence permanente.

III.4.I. Cette dichotomie ressort de façon évidente des diverses mesures qui ont pu être adoptées en relation avec les gens du voyage. Ainsi, s'il est admis que la caravane constitue leur résidence (et est effectivement considérée comme leur logement traditionnel)²⁷², elle n'apparaît pas comme un logement normal, « ordinaire », et son propriétaire – réel ou potentiel - n'a pas droit aux diverses prestations que sont l'allocation de logement familial (ALF), destinée à ceux qui ont charge de famille, l'allocation de logement social (ALS), qui couvre les dépenses de logement de ceux dont les ressources n'excèdent pas un certain montant, l'aide personnalisée au logement (APL), servie aux occupants de logements officiellement agréés, ni à diverses autres allocations d'électricité et de chauffage. Pour compliquer plus encore les choses, la jurisprudence de la Cour de Cassation a clairement indiqué que les caravanes qui avaient perdu leur mobilité devaient être considérées comme des « maisons légères » et que leurs occupants pouvaient donc prétendre aux prestations susmentionnées²⁷³. Un récent arrêt du Conseil d'Etat va dans le même sens : il dispose que les caravanes ayant perdu leur mobilité doivent être considérées comme des maisons légères dont la construction doit être autorisée par un permis de construire²⁷⁴.

III.4.J. Il semble que la reconnaissance de la caravane comme un « vrai » logement se heurte à trois grands obstacles conceptuels / juridiques. Le premier vient de ce qu'il n'est pas besoin de permis de construire pour se procurer et installer une caravane qui peut servir de domicile. Selon une circulaire du 15 avril 1972, un permis de construction est requis pour toute activité de construction et, partant, pour la construction d'une maison. La question est de savoir si les structures qui sont non pas construites (maisons), mais fabriquées (caravanes), nécessitent un permis de construire. Le deuxième obstacle concerne la mobilité: selon l'article R 443-2 du code de l'urbanisme, une caravane est définie comme 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. En d'autres termes, une caravane est bien un véhicule qui, en tant que tel, ne peut être une maison ; logiquement donc, elle ne peut être considérée comme une forme de logement. Les tenants de cette théorie peuvent arguer qu'elle n'impose pas de charge disproportionnée aux gens du

²⁷¹ Dont le moindre n'est pas de libérer des places dans les aires d'accueil: l'enquête et les activités de contrôle du CEDR ont montré que de nombreuses familles de gens du voyage vivant sur ces sites n'ont plus de gens du voyage que le nom, dans le sens où ils passent pratiquement toute l'année sur le même site.

²⁷² Selon l'article 1.I de la loi Besson de 2000, « les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ».

²⁷³ C.Cass., ch.soc., Directeur régional des affaires sanitaires et sociales d'Ile-de-France c. Epoux Contival, note J.-C. MAGENDIE, Rec. Dalloz Sirey, 1989, p.400-402 ; cité dans un article de Jacqueline Charlemagne *Le droit au logement des gens du voyage : Un droit en trompe l'œil ?*, op. cit.

²⁷⁴ CE, *Avis rendu par le Conseil d'Etat sur des questions de droit posées par un tribunal administratif ou une cour d'appel administrative*, NOR : CETX0407592V, J.O n° 208 du 7 septembre 2004, p. 15772, texte n° 38.

voyage, car tout ce qu'ils ont à faire pour transformer leur caravane en une maison est d'ôter au véhicule ses moyens de mobilité, comme l'illustre une abondante jurisprudence des deux cours suprêmes françaises (voir point précédent). Le troisième obstacle est la loi de 1969 mentionnée plus haut²⁷⁵. Selon son article 3, toutes les personnes âgées de plus de 16 ans dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois doivent être munies d'un titre de circulation, si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile.

III.4.K. Le CEDR ne saurait souscrire à ce qui précède. Il y a à cela plusieurs raisons. Premièrement, il note qu'une telle approche, fondée sur l'idée que seule la sédentarité est acceptable et admissible, limite excessivement le choix de l'individu quant à son mode de vie. Il rappelle ici qu'aux termes du point 12 de la Recommandation Rec(2004) 14 du 1er décembre 2004 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les abris mobiles des gens du voyage devraient bénéficier « ...[des] droits substantiels attachés au domicile sédentaire, notamment en matière juridique et sociale ». La seconde raison est la politique même de l'Etat français en matière d'aires d'accueil et de caravanes. Ainsi, selon l'article 1.IV de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, disposition qui a modifié l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, ces dernières peuvent aliéner les terrains de leur domaine privé à un prix inférieur, lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de construction comportant essentiellement des logements, à condition qu'une partie au moins soit réalisée en logement social, y compris les aires permanentes d'accueil²⁷⁶. En d'autres termes, selon la loi du 13 juillet 2006, les aires d'accueil (c.-à-d. les infrastructures, blocs sanitaires, etc.) sont considérées comme une forme de logement social, alors que - assez bizarrement - les caravanes qui constituent le lieu où vivent les gens du voyage et qui stationneront sur ces sites, ne sont pas considérées comme des logements. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a approuvé, le 23 novembre 2005, un projet de loi imposant une taxe sur les résidences mobiles²⁷⁷. Comme l'a indiqué M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans son rapport de septembre 2005 sur la France, « le droit dérogatoire [la loi de 1969] ... touche également le statut de leurs caravanes [des gens du voyage], qui ne sont pas considérées comme des logements. Ils sont donc privés de toutes les aides au logement et ont des difficultés à accéder aux aides sociales en général. Pourtant, et c'est là le paradoxe, malgré tous les problèmes rencontrés et non résolus, l'Assemblée nationale a adopté, le 23 novembre 2005, un projet de loi visant à établir une sorte de taxe d'habitation sur les résidences mobiles. Le montant de cette taxe a d'abord été fixé à 75 € par mètre carré, pour toutes les caravanes de plus de 4 mètres carrés. Il a ensuite été ramené à 25 € lors de l'adoption du budget. Il s'agit sûrement d'une amélioration par rapport au projet initial. Toutefois, compte tenu de la situation financière difficile dans laquelle une grande partie des gens du voyage se trouve, je me demande si une telle taxe est appropriée en tant que telle. Je remarque en outre qu'alors que les gens du voyage se voient appliquer une taxe au titre d'un impôt assimilé à la taxe d'habitation, ils restent privés de tous les bénéfices qui peuvent être liés à l'allocation de logement. Dans ce contexte, il est difficile de ne pas voir

²⁷⁵ Voir le point III.1.4. *supra*.

²⁷⁶ Cela étant, on notera que la construction d'aires d'accueil n'est pas prise en compte dans le quota minimum de 20% de logements sociaux dont chaque municipalité doit se doter, conformément à l'article L 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

²⁷⁷ La taxe est fixée par l'article 1595 ter du code général des impôts.

un certain risque de rupture de l'égalité »²⁷⁸. De fait, lors de la discussion de la loi au Sénat, certains de ses membres ont reproché au texte de considérer les caravanes comme des logements sur le plan fiscal, mais pas sous l'angle des prestations sociales, et ont demandé la suppression du texte²⁷⁹. Le produit de cette taxe devait être affecté à un fonds départemental d'aménagement, de maintenance et de gestion des aires d'accueil du département²⁸⁰. Le CEDR note que la loi permettait d'exonérer les familles de gens du voyage de ladite taxe dans les mêmes conditions que les familles « ordinaires » peuvent être exonérées de la taxe d'habitation - autre preuve de ce que les caravanes étaient implicitement reconnues comme une forme de logement. Au moment de la rédaction de la présente réclamation, l'entrée en vigueur de la loi (initialement prévue au 1er janvier 2007) avait été reportée au 1^{er} janvier 2008 (puis au 1^{er} janvier 2010)²⁸¹. Il est intéressant de noter qu'un arrêt du Conseil d'Etat de 1981 a estimé que même une « caravane fixe » (c.-à-d. ayant perdu ses moyens de mobilité) 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 bâties²⁸².

III.4.L. Cette position ambivalente de l'Etat français à l'égard des gens du voyage, et plus précisément sur le statut des caravanes, a des répercussions sur les diverses mesures mises en œuvre pour les gens du voyage. Ainsi, les services sociaux de certains départements reconnaissent les caravanes comme un logement et accordent aux gens du voyage des aides pécuniaires pour leur achat ou leur remplacement ; d'autres ne le font pas, considérant que les questions de logement qui concernent les gens du voyage doivent être exclusivement régies par les dispositions des schémas départementaux qui traitent de l'accueil et du logement des gens du voyage. Un rapport établi en janvier 2006 par la Fondation Abbé Pierre montre que, durant la période 2001-2003, environ un tiers des 123 caisses d'allocations familiales a concédé aux gens du voyage (sous certaines conditions, comme le nombre de personnes à charge, etc.) des prêts sans intérêt pour l'acquisition

²⁷⁸ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, Strasbourg, 15 février 2006, Comm DH(2006)2, paragraphe 340.

²⁷⁹ Voir les minutes de la session du Sénat sur la loi de finances 2007, 12 décembre 2005. Consultables à l'adresse <http://www.senat.fr/seances/s200512/s20051212/s20051212002.html>. Le CEDR relève ce qui suit. La sénatrice [Alima Boumediene-Thiery](#) a proposé un amendement reconnaissant les caravanes comme une forme de logement. Elle a retiré sa proposition lorsqu'elle a reçu l'assurance (formelle) du Rapporteur de la loi sur les finances que la Commission des finances adopterait un amendement dans ce sens. Plus précisément, la sénatrice a demandé si l'amendement signifiait qu'« ... une caravane sera reconnue comme habitation principale légale, ouvrant des droits? », à quoi le Rapporteur lui a répondu « C'est cela! ».

²⁸⁰ Cette disposition peut également poser certains problèmes: le produit de la taxe doit revenir au département où se situe la commune à laquelle les gens du voyage sont administrativement rattachés. Or, dans la majorité des cas, les gens du voyage vivent depuis longtemps dans une autre commune que celle à laquelle ils sont administrativement rattachés et qui est parfois située dans un autre département. En d'autres termes, il peut arriver que le produit de la taxe imposée à des gens du voyage vivant dans le département X mais rattachés à une commune du département Z serve au financement ou à l'entretien d'un site où ils ne vivent pas.

²⁸¹ Voir les minutes de la session du Sénat sur la loi de finances 2007, le 17 novembre 2006. Consultables à l'adresse http://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2007/40bisa_40duovicies/40bisa_40duovicies.html. Le CEDR ne peut manquer de noter qu'un des sénateurs a estimé qu'il serait difficile pour les inspecteurs des impôts d'aller sur les aires d'accueil pour y réclamer le paiement de la taxe car ils risqueraient d'être blessés suite, à l'évidence, à une agression des gens du voyage. M. Charles de Courson: « [...] Imaginez-vous M. Copé demander à ses inspecteurs des impôts de courir dans les zones d'accueil des gens du voyage ? Il risque d'y avoir des blessés ! Il faut un peu de pragmatisme ». Ibid.

²⁸² Cité dans un article de Jacqueline Charlemagne *Le droit au logement des gens du voyage: Un droit en trompe l'œil ?*, op. cit.

d'une caravane, pour un montant allant de 600 à 10 000 euros, selon des critères variables²⁸³.

III.4.M. Le CEDR souhaite par ailleurs attirer l'attention sur le fait que la non-reconnaissance des caravanes comme forme de logement a aussi de lourdes conséquences sur d'autres aspects de la vie des gens du voyage. Premièrement, ces derniers sont souvent contraints, faute de moyens, de solliciter un crédit pour acheter leur caravane. La plupart des banques refusant de leur prêter ces sommes, ils ont généralement recours aux « services » d'usuriers qui leur proposent des prêts à des taux exorbitants²⁸⁴. Cette situation est bien connue des autorités françaises – le sénateur Pierre Hérisson a ainsi déclaré, dans l'un de ses discours au Sénat, que les gens du voyage qui veulent trouver un crédit bancaire doivent s'adresser à une seule société, qui réside à Monaco²⁸⁵. Deuxièmement, on notera que les caravanes se dégradent rapidement, de sorte qu'il faut les remplacer assez régulièrement (généralement tous les cinq ou six ans, selon la fréquence de son usage)²⁸⁶. Il peut toutefois arriver qu'au moment de devoir changer de caravane, les gens du voyage n'aient pas fini de rembourser le prêt contracté pour son achat. Ils devront alors soit refaire un crédit, à des conditions abusives sinon franchement usurières, soit continuer à vivre dans la même caravane, dans des conditions plus difficiles de jour en jour²⁸⁷. Troisièmement, le CEDR considère que, pour jouir pleinement de son logement, il faut qu'il puisse être couvert par une assurance. Or, ici aussi, la grande majorité des banques et compagnies d'assurance refuse d'assurer les caravanes appartenant aux gens du voyage (mais pas celles des Français de souche), ainsi que les véhicules qui les tractent. Ce sont généralement les titres de circulation et la mention « SDF – Sans Domicile Fixe » qui « alertent » les agents d'assurance sur le fait que les intéressés sont sans doute des gens du voyage. L'enquête du CEDR montre en effet que de nombreuses compagnies d'assurance refusent non seulement d'accepter de nouveaux clients, mais donnent instruction à leurs agents de résilier les contrats déjà souscrits par des gens du voyage, alors qu'ils règlent leurs primes de manière ponctuelle²⁸⁸. Ces difficultés les contraignent à s'adresser à certaines compagnies qui acceptent d'assurer leurs caravanes et leurs véhicules à des taux plus élevés²⁸⁹. Le problème est bien connu des pouvoirs publics depuis au moins 1999, lorsque le ministère des Finances, répondant à un sénateur qui s'en inquiétait, avait effectivement admis son existence (et concédé implicitement que rien n'était fait pour le

²⁸³ Voir Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, *Les difficultés d'habitat et de logement des « Gens du Voyage »*, en partenariat avec la DGUHC, la DGAS et la CNAF, janvier 2006. Consultable à l'adresse http://www.fondation-abbe-pierre.fr/pdf/cahier_gdv.pdf, page 36, pages 21 et 34.

²⁸⁴ Voir le rapport national du CEDR sur la France, Annexe 1, pages 206-207. Voir également *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, op. cit, pages 61-62, pages 131-132, ainsi que Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, *Les difficultés d'habitat et de logement des « Gens du Voyage »*, op. cit., p. 21.

²⁸⁵ Minutes de la session du Sénat du 30 mai 2006. Consultables à l'adresse <http://www.senat.fr/seances/s200605/s20060530/s20060530001.html>.

²⁸⁶ Ainsi, une famille qui bénéficie d'un « habitat adapté », n'utilisera pas sa caravane tous les jours et celle-ci sera donc en bon état même après plusieurs années.

²⁸⁷ Voir aussi, par exemple, *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, op. cit, p. 61.

²⁸⁸ Voir le rapport national du CEDR sur la France, pages 213-214. Voir également *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, op. cit, pages 62, 131-132 et Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, *Les difficultés d'habitat et de logement des « Gens du Voyage »*, op. cit., p. 20.

²⁸⁹ Voir également *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, op. cit, pages 62, 131-132.

régler, en dehors de discussions avec les compagnies d'assurance)²⁹⁰ ; pourtant, l'Etat français n'a pas pris de mesures pour garantir l'accès des gens du voyage à l'assurance et a demandé à la CNCGV de s'y intéresser, ce qui a amené son président, le sénateur Hérisson, à déclarer que la CNCGV examinerait la question mais qu'il fallait prendre des mesures au plus vite²⁹¹.

III.4.N. Les différences d'approches entre les départements en matière de logement des gens du voyage, et l'existence de structures parallèles, se ressentent de façon encore plus marquée en ce qui concerne les terrains familiaux et les gens du voyage sédentaires et semi-sédentaires. Rappelons que, si les schémas départementaux prévoient certes l'aménagement de terrains familiaux pour l'accueil et le logement des gens du voyage, leur réalisation ne constitue pas, en revanche, une obligation. Bien souvent, les départements peuvent donc légitimement refuser d'inscrire la réalisation de ces terrains dans leur schéma départemental et refuser simultanément de les intégrer dans leur PDALPD, en faisant valoir que toute question relative aux gens du voyage doit être traitée dans le cadre du plan concerné, lequel ne le fait pas parce que rien ne les y oblige. Ce raisonnement circulaire est peut-être ce qui explique concrètement pourquoi le nombre de terrains familiaux disponibles est peu élevé – environ 200 fin 2005²⁹². Tout ceci reste une véritable énigme, et le CEDR ne peut que faire sienne l'affirmation du Gouvernement français selon lequel « en ce qui concerne l'habitat, un des constats opérés étant le lien insuffisant entre les schémas départementaux pour l'accueil des itinérants et le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, des propositions sont à l'étude pour renforcer ce lien et favoriser une politique d'ensemble »²⁹³.

III.4.O. Le CEDR ne peut toutefois s'empêcher de remarquer que les départements disposent souvent d'une grande marge de manœuvre pour régler ce genre de problèmes. Il note que les différents départements ont opté pour des stratégies différentes en ce qui concerne l'inclusion des gens du voyage dans les PDALPD ou plans d'action similaires. Un assez petit nombre d'entre eux a choisi d'intégrer la problématique des gens du voyage sédentaires ou semi-sédentaires dans leur PDALPD, alors qu'ils n'y étaient pas obligés. D'après une enquête réalisée par la Fondation Abbé Pierre, ce n'est que dans cinq des départements 34 couverts par l'enquête que les associations travaillant avec les gens du voyage ont été invitées à prendre part au PDALPD – alors qu'elles étaient fortement impliquées dans l'élaboration des schémas départementaux concernant les gens du voyage²⁹⁴. Il semblerait que, dans un cas au moins, les autorités départementales aient « caché » qu'un projet de PDALPD intéressait les gens du voyage sédentaires, de peur que leur hiérarchie ne le rejette et ne demande qu'il soit examiné dans le cadre du schéma départemental relatif aux gens du voyage, qui offre moins de souplesse aux autorités départementales pour régler le problème car il relève totalement du bon vouloir des

²⁹⁰ Question écrite n° 14245 de M. Emmanuel Hamel, Réponse du ministère de l'Economie publiée dans le JO Sénat du 13/05/1999 – p. 1607. Consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ990214245>.

²⁹¹ Minutes de la session du Sénat du 30 mai 2006. Consultables à l'adresse <http://www.senat.fr/seances/s200605/s20060530/s20060530001.html>.

²⁹² Voir point III.4.G *supra*.

²⁹³ Voir le Mémoire du Gouvernement français sur le bien-fondé pour la réclamation collective n° 33/2006, Mouvement international ATD-Quart monde c. France, pièce n° 4, datée du 16 octobre 2004. Consultable à l'adresse http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/list_of_collective_complaints/CC33_CaseDoc_4_en.pdf, point 2.5 *in fine*.

²⁹⁴ Voir Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, *Les difficultés d'habitat et de logement des « Gens du Voyage »*, op. cit., p. 31.

municipalités²⁹⁵. Autre élément qui démontre, selon le CEDR, que peu de départements ont inclus les questions relatives aux gens du voyage sédentaires dans leur PDALPD ou autre plan similaire : les diverses « exhortations » en ce sens qui figurent dans de nombreux documents officiels. Dès 2003, il a ainsi été suggéré que les projets relatifs aux gens du voyage sédentaires soient repris dans le Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion²⁹⁶. De même, dans ses réponses concernant le budget national 2006 et 2007, le ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement a indiqué que le PDALPD, ayant vocation à prendre en compte les besoins des familles défavorisées, doit accorder une priorité à ces familles sédentaires [de gens du voyage] par l'inscription d'une action concernant l'« habitat adapté » et le recours aux maîtrises d'œuvre urbaine et sociale. Il est intéressant de noter que les deux documents soulignent la nécessité d'un lien entre les politiques en matière d'urbanisme et celles concernant le logement des gens du voyage²⁹⁷. Plus récemment encore, le Gouvernement français a indiqué, dans les arguments soumis face à deux réclamations collectives dont il était l'objet, que les PDALPD profitent également aux gens du voyage sédentarisés²⁹⁸. Le CEDR observe que le simple fait que le Gouvernement français reconnaisse explicitement les gens du voyage comme un groupe auquel priorité doit être donnée dans les plans d'action concernés est une évolution très positive, d'autant que, jusqu'en 2000 du moins, ils ne figuraient pas parmi les groupes de population jugés défavorisés en termes de logement²⁹⁹.

III.4.P. L'absence d'une vaste politique clairement définie en matière de logement des familles sédentarisées est plus criante encore lorsque les gens du voyage ont eux-mêmes cherché à trouver une solution d'hébergement. Leurs difficultés se trouvent aggravées par

²⁹⁵ Ce cas est relaté dans *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, op. cit., pages 64-65.

²⁹⁶ Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion, présenté le 25 mars 2003. L'un des objectifs du plan était d'« aider les gens du voyage qui souhaitent se sédentariser ».

Consultable à l'adresse www.fnarspicardie.org/fichiers/Intro_Versini.doc. Dans sa réponse à une question parlementaire en avril 2004, le Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer a confirmé que cela constituait l'un des objectifs du Plan d'action. Voir la question écrite n° 07520 de M. Pierre-Yvon Trémel, Réponse du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, publiée dans le JO Sénat du 01/04/2004 – p. 805. Consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ030507520>.

²⁹⁷ Voir *Projet de Loi de finances initiale pour 2006*, op. cit., p. 4 et *Projet de Loi de finances initiale pour 2007*, op. cit., p. 4.

²⁹⁸ Mémoire du Gouvernement français sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abris (FEANTSA) c. France, du 1^{er} juillet 2007. Consultable à l'adresse

http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/list_of_collective_complaints/CC39_CaseDoc_5_en.pdf, paragraphe 83. Voir également le mémoire du Gouvernement français sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 33/2006, Mouvement international ATD-Quart monde c. France, Pièce n° 4, du 16 octobre 2004. Consultable à l'adresse http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/list_of_collective_complaints/CC33_CaseDoc_4_en.pdf point 2.5.

²⁹⁹ Il s'agit là, comme le dit le rapport, d'un élément que l'on retrouve dans toutes les réponses des États membres du Conseil de l'Europe, quel que soit leur niveau de prospérité économique. Ainsi, d'après ce rapport « [...] il est également intéressant de noter que le groupe des Roms/Tsiganes n'est mentionné comme particulièrement défavorisé dans aucune partie de l'Europe. Ce fait, cependant, ne doit pas être considéré comme indiquant que des solutions adéquates ont été apportées aux problèmes de ce groupe, mais plutôt comme reflétant l'absence de mesures adaptées de la part des pouvoirs publics ou même un manque général de reconnaissance de la vulnérabilité particulière des Roms/Tsiganes ». Voir Groupe de spécialistes sur l'accès au logement du Conseil de l'Europe (CS-LO), *Rapport sur l'accès au logement des catégories de personnes défavorisées*, c.2002. Consultable à l'adresse http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/tosicserdosiREP_en.doc, p. 5.

l'émergence d'un anti-tsiganisme latent de la part des collectivités locales. Les situations que l'on rencontre se rangent en trois catégories. La première est celle de gens du voyage qui font part de leur souhait d'acheter, ou qui ont acheté, un terrain pour lequel un permis de construire peut être délivré, ce qui les autorisait à construire une maison. Les collectivités locales ont alors tendance (parfois de concert avec les agents immobiliers locaux) à chercher par tous les moyens à les en empêcher, alors que les gens du voyage sont prêts à dépenser de grosses sommes pour acquérir un terrain constructible³⁰⁰. Même si les méthodes employées sont illégales, peu de gens du voyage sont prêts à consacrer du temps et de l'argent pour porter plainte contre les autorités car, même s'ils obtenaient gain de cause, au final ils seraient amenés à vivre dans une communauté qui leur est hostile. Parmi les méthodes utilisées par les collectivités locales pour évincer en douceur les gens du voyage, figure la modification du plan d'urbanisme de la commune afin que son territoire cesse de s'étendre vers les terrains appartenant aux gens du voyage. Un cas de ce genre a été porté à l'attention de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE): une commune avait décidé de reclasser le terrain appartenant à une famille de gens du voyage pour pouvoir les exproprier et, assez ironiquement, y aménager une aire d'accueil pour gens du voyage. Après médiation de la HALDE, celle-ci a suggéré que la famille échange son terrain avec une parcelle appartenant à la commune, mais cette solution n'a pas été retenue. Après enquête plus poussée de la HALDE, il s'est avéré que la commune disposait de terrains communaux libres, que la procédure de création de l'aire d'accueil n'était pas conforme à la loi Besson de 2000 et que le motif de l'affectation du terrain résidait uniquement dans l'origine ethnique de la famille³⁰¹. Le CEDR rappelle qu'un incident pratiquement identique est relaté dans son rapport national sur la France³⁰².

III.4.Q. Pour les gens du voyage qui ont acheté des terrains non constructibles, la situation est plus délicate encore. Ces terrains étant illégaux, les autorités disposent en effet d'un plus grand choix d'actions au regard de la loi. L'une des méthodes habituellement utilisées par les communes consiste à préempter la vente de ces terrains. De nombreuses communes ont déclaré qu'elles exerceraient leur droit de préemption en cas de vente de terrains situés dans une zone relevant de leur juridiction. Ceci implique que toute intention de vendre ou d'acheter un terrain soit notifiée à la mairie ; la commune est ainsi rapidement alertée lorsqu'un membre de la communauté des gens du voyage envisage d'acheter un terrain. Certaines communes ont alors tendance à préempter, soit par elles-mêmes, soit par l'intermédiaire de la SAFER³⁰³. Plusieurs sénateurs ont soulevé ce problème de la vente de terrains agricoles aux gens du voyage opérée généralement à l'insu de la SAFER ou sous couvert d'une donation³⁰⁴ et ont demandé au Gouvernement de lutter plus fermement contre ce phénomène³⁰⁵. Lorsque des gens du voyage ont réussi à acheter des

³⁰⁰ *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France: rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, op. cit., pages 59 – 61.

³⁰¹ Voir HALDE, délibération n° 2000-204, 2 octobre 2006. Consultable à l'adresse <http://www.halde.fr/IMG/alexandrie/2445.PDF>.

³⁰² Voir rapport national du CEDR sur la France, Annexe 1, pages 176 et 177.

³⁰³ Société d'Aménagement foncier et d'Etablissement rural. Chaque vente de terrain agricole doit être notifiée au préalable à la SAFER qui, si elle le souhaite, peut décider de préempter le terrain.

³⁰⁴ Les donations entre vivants empêchent la commune et/ou la SAFER d'exercer leur droit de préemption.

³⁰⁵ Voir la question écrite n° 10080 de M. Paul Lorient et la question écrite n° 10203 de M. Laurent Béteille, Réponse du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, publiée dans le JO Sénat du 29/07/2004 – p. 1727. Consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ031210080> et

terrains de ce genre, les municipalités refusent souvent qu'ils puissent être raccordés aux réseaux d'électricité et de gaz, en invoquant l'argument, à première vue légitime, que leur implantation sur ces terrains est contraire au code de l'urbanisme. Autre risque couru par les gens du voyage qui veulent acheter de tels terrains : il n'est pas rare que les vendeurs, Français de souche, profitent de l'envie des gens du voyage d'acheter un terrain et des difficultés qu'ils rencontrent (voir *infra*) pour exiger un prix exorbitant³⁰⁶.

III.4.R. En dépit de ce qui précède, les gens du voyage continuent d'acheter des terrains situés dans des zones non constructibles. Les raisons qui expliquent la persistance de ce comportement, en apparence peu raisonnable, sont multiples. Tout d'abord, leur prix d'achat est bien inférieur en général à celui des terrains constructibles. Il attire les gens du voyage qui, outre leurs moyens financiers limités (auxquels s'ajoutent parfois d'autres frais à régler, comme le remboursement du prêt contracté – à un taux élevé – pour acheter une caravane), sont de surcroît exclus du marché des prêts immobiliers³⁰⁷. Ensuite, leur attitude pourrait également s'expliquer par l'impossibilité pour eux d'acheter une parcelle d'un terrain constructible en raison de l'hostilité de la commune/des habitants ou de la préemption exercée par la municipalité³⁰⁸. Les gens du voyage s'imaginent parfois que moins on les voit (s'ils achètent par exemple un terrain en un lieu isolé), moins ils risquent d'être découverts et expulsés³⁰⁹ ; il arrive aussi qu'ils aient reçu l'accord tacite de la mairie pour s'installer sur un terrain sans risques d'expulsion mais, comme il fallait s'y attendre, cet accord n'est nullement contraignant, de sorte qu'ils pourront finir par être chassés³¹⁰. Il ne faut pas non plus oublier que, si une famille de gens du voyage achète un terrain constructible et obtient un permis de construire, elle doit procéder aux travaux pour lesquels le permis a été délivré dans un laps de temps déterminé (généralement cinq ans). Ce délai pose problème parce que la famille peut avoir consacré tous les moyens financiers dont elle disposait à l'achat du terrain.

III.4.S. Troisième cas de figure, encore plus problématique que les deux premiers : celui des gens du voyage sédentaires qui vivent dans des taudis, généralement pendant de longues années. Très souvent, ils ne possèdent aucun titre d'occupation pour le terrain sur lequel ils se sont installés (ou ont été admis à s'installer) avec l'accord des autorités. L'enquête réalisée par le CEDR en France a révélé l'existence de nombreux taudis de ce genre où les gens du voyage vivent dans des conditions épouvantables et sont menacés d'expulsion³¹¹.

III.4.T. Face à cette situation, les départements ont une fois de plus mis en place des politiques totalement divergentes. Ainsi, certaines communes ont décidé, dans le cas de terrains appartenant à des gens du voyage situés en zone non constructible, de les régulariser en procédant à une extension du plan d'urbanisme tandis que d'autres s'y sont refusés et ont exigé la démolition de ces constructions. De même, certaines communes ont

<http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ031210203>, respectivement. La réponse du ministère était que le recours au droit de préemption fondé exclusivement sur l'origine de l'éventuel acheteur constituerait un « abus d'autorité ».

³⁰⁶ Voir Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, *Les difficultés d'habitat et de logement des « Gens du Voyage »*, op.cit., p. 19. Voir également les minutes de la session du Sénat, 3 novembre 2005. Consultables à l'adresse <http://www.senat.fr/seances/s200511/s20051103/s20051103001.html>.

³⁰⁷ Ibid, p. 22.

³⁰⁸ Ibid, p. 19.

³⁰⁹ Voir *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, op.cit., p. 58.

³¹⁰ Voir, par exemple, le paragraphe 15. Voir aussi *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale*, op.cit., p. 56.

³¹¹ Voir le rapport national du CEDR sur la France, Annexe 1, pages 159 à 169.

eu recours à toute une série de mesures, telles que l'échange de parcelles (les gens du voyage abandonnent leur droit de propriété sur un terrain non constructible au profit d'un autre, terrain pour lequel un permis de construire peut être délivré), ou encore la création de zones spéciales où les caravanes peuvent uniquement stationner et où il est possible d'entreprendre un minimum de travaux de construction³¹². D'autres communes refusent cependant de prendre ce type d'initiatives et barrent la route à celles que pourraient avoir d'autres organismes publics: ainsi, la Caisse d'Allocations familiales de Paris peut accorder des « prêts d'urgence » aux gens du voyage qui souhaitent acheter un terrain, mais à la condition que le maire y autorise le stationnement des caravanes – accord qu'ils n'obtiennent généralement pas³¹³.

III.4.U. Selon un rapport commandité par la Direction générale de l'Action sociale, de nombreuses associations de gens du voyage contactées par les enquêteurs ont indiqué que près des trois quarts des familles avec qui elles travaillent et qui possèdent des terrains, sont confrontées à des problèmes qui vont de la difficulté (ou plutôt de l'impossibilité) d'obtenir un permis de construire à la non-reconnaissance de la caravane comme forme de logement³¹⁴.

III.4.V. Pour conclure, le CEDR ne peut que souligner l'absence de politique nationale concernant les questions évoquées ci-dessus. Cette carence ne laisse pas seulement une importante marge de manœuvre discriminatoire aux collectivités locales ; elle contribue aussi à accentuer le sentiment d'exclusion sociale dont souffrent les gens du voyage qui constatent que certaines municipalités et autres autorités font d'importants efforts en leur faveur (octroi de prêts pour l'achat d'une caravane, régularisation de leurs terrains, par exemple) alors que d'autres restent indifférentes à leur sort ou cherchent à les expulser. Si le CEDR ne pense pas qu'il soit raisonnable ou opportun pour les collectivités locales de régulariser purement et simplement tous les terrains appartenant aux gens du voyage situés en zone non constructible, il estime qu'il faudrait réunir davantage d'informations sur la spécificité de chaque situation et qu'une approche au cas par cas devrait être suivie. Il relève que certaines communes se sont déjà engagées, de leur propre chef, dans cette voie. Toutefois, l'absence de politique nationale structurée en la matière pose d'évidents obstacles. Par conséquent, de l'avis du CEDR, le fait que l'Etat français n'ait pas reconnu explicitement les caravanes comme une forme de logement et n'ait pas autorisé les familles qui y vivent à pouvoir bénéficier de toutes les aides au logement, de même que le fait qu'il n'ait pas adopté de politique uniforme face au problème des terrains situés dans des zones non constructibles, empêchant ainsi les gens du voyage d'accéder à un logement d'un niveau suffisant, constituent une violation des articles 16, 30 et 31 de la CSER. Par ailleurs, le CEDR constate que les problèmes exposés ci-dessus ont un impact particulièrement lourd sur les gens du voyage car ils vivent pour la plupart en caravanes et/ou se heurtent à des difficultés dues à la localisation de leur terrain. Il semble au CEDR que l'Etat français, faute de prendre des mesures positives pour remédier à cette situation, fait preuve de discrimination à l'égard des gens du voyage, ce qui est contraire à l'article E de la CSER.

³¹² Voir Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, *Les difficultés d'habitat et de logement des « Gens du Voyage »*, op.cit., pages 15, 32, 38-39, 41.

³¹³ Voir *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France : rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale.*, op. cit., p. 55.

³¹⁴ Ibid, pages 56 et 57.

III.5. Absence de politique nationale en matière d'offre de logement aux familles roms immigrées résidant régulièrement en France

III.5.A. Le CEDR note qu'avant même l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE, de nombreux Roms originaires de ces deux pays – membres, à l'époque, du Conseil de l'Europe – ont commencé à émigrer en France. Il faut savoir que, préalablement à l'adoption de la loi Besson de 2000, une proposition avait été faite à l'Assemblée nationale en vue d'intégrer dans son champ d'application l'ensemble des gens du voyage, toutes nationalités confondues. Cette proposition n'a pas été retenue³¹⁵. Par ailleurs, lors du débat sur le projet de loi au Sénat, le sénateur Hérisson (actuel président de la CNCGV) a formulé une remarque intéressante, à savoir que le Gouvernement français devrait s'attacher à régler les problèmes que risquait d'entraîner l'élargissement de l'Union européenne, compte tenu de l'émigration probable en France de gens du voyage issus d'autres pays de l'UE³¹⁶.

III.5.B. Le CEDR observe que les conditions de vie qui règnent dans de nombreux campements accueillant des migrants roms sont effroyables³¹⁷. Beaucoup de ces Roms viennent généralement en France pour une courte durée, y occupent des emplois saisonniers et repartent ensuite dans leur pays. Ils sont donc traités comme des « touristes » et ne bénéficient d'aucune aide au logement, alors que d'autres familles roms vivent légalement en France depuis de nombreuses années³¹⁸. Le CEDR note que certaines communes ont choisi des solutions novatrices pour démanteler ces taudis³¹⁹. D'autre part, de nombreux cas de migrants roms expulsés de leurs campements ont été signalés, opérations souvent accompagnées de brutalités policières et sans qu'aucune solution de rechange ne leur soit proposée³²⁰. Le CEDR s'inquiète par ailleurs des allégations de plus en plus nombreuses concernant les efforts déployés par les pouvoirs publics français pour convaincre les migrants roms de retourner de leur plein gré dans leur pays d'origine³²¹.

³¹⁵ Voir le document n° 1620, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi (n° 1598) relative à l'accueil des gens du voyage*, par Mme Raymonde Le Texier, op.cit., amendement n° 20, proposé par M. Jean-Jacques Weber.

³¹⁶ Voir l'avis n° 194 (1999-2000) de M. Pierre Hérisson, fait au nom de la Commission des Affaires économiques, déposé le 27 janvier 2000, *Projet de loi relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, consultable à l'adresse <http://www.senat.fr/rap/a99-194/a99-1940.html>

³¹⁷ Voir le rapport national du CEDR sur la France, Annexe 1, pages 267 à 274.

³¹⁸ Voir le rapport 2006 du Collectif des droits de l'homme Romeurope, rendu public en juin 2007. Consultable à l'adresse <http://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2007/08/rapport-romeurope-2006-version-finale190807.pdf>, p. 27.

³¹⁹ Ibid, pages 14 et 15.

³²⁰ Voir le rapport national du CEDR sur la France, Annexe 1, pages 274 à 284. La question de l'expulsion des Roms a également été soulevée par la Commission européenne contre le Racisme et l'intolérance. Voir ECRI, troisième rapport sur la France.

Adopté le 25 juin 2004 et rendu public le 15 février 2005, CRI (2005) 3. Consultable à l'adresse http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%2Decri/2%2Dcountry%2Dby%2Dcountry_approach/france/third_report_France.pdf, paragraphe 96.

³²¹ Voir l'article de la Ligue française des Droits de l'homme du 7 avril 2008.

http://www.ldh-france.org/actu_derniereheure.cfm?idactu=1654. Pour une description des conditions dans lesquelles les Roms "acceptent" de rentrer chez eux, voir l'adresse <http://www.ldh-france.org/media/actualites/T%E9moignage%20operation%20contr%F4le%20070907.pdf>

Le CEDR note que, récemment, l'arrêt de la grande chambre de la Cour européenne des Droits de l'homme *D.H. et autres c. République tchèque* (Requête n° 57325/00, arrêt du 13 novembre 2007) a traité de manière

Preuve s'il en est de ce que l'Etat français n'a pas élaboré de plan global en matière de logement et de protection sociale pour ces Roms. De fait, cette situation a conduit des représentants de Romeurope à rencontrer, le 7 janvier 2008, le conseiller du Président de la République en charge des questions d'immigration. Ils ont attiré son attention sur le « rapatriement volontaire », les expulsions et les conditions de vie inhumaines des migrants roms en France³²².

III.5.C. A la lumière de ce qui précède, il apparaît au CEDR que la situation des migrants roms originaires des Etats membres de l'UE / du Conseil de l'Europe en matière d'accès au logement n'est pas conforme à l'article 19 de la CSER. Il lui semble en outre que, faute de prendre des mesures adéquates, l'Etat français condamne les Roms à vivre dans des conditions épouvantables et exerce une discrimination à leur égard, qui est contraire à l'article 16 combiné à l'article E de la CSER.

IV. Conclusions

IV.1. Le CEDR a produit une somme non négligeable d'éléments concrets, étayés et très diversifiés à l'appui de la principale allégation qui se retrouve dans la présente réclamation collective, à savoir que les lois, politiques, actions et omissions de l'Etat français et de ses agents **constituent un manquement grave à ses obligations au titre des articles 16, 19, 30 et 31 de la charte sociale européenne révisée, lus seuls ou en combinaison avec les dispositions de son article E relatives à la non-discrimination.**

IV.2. La présente réclamation s'est attachée, en grande partie, à apporter la démonstration que les raisons du non-respect par la France de ses obligations au titre de la Charte révisée sont d'ordre structurel et que, de l'avis du CEDR, les nombreuses violations dont elle fait état sont en réalité des symptômes, et non des causes. Le CEDR ne peut manquer de remarquer que beaucoup de politiques engagées par l'Etat français en ce qui concerne les gens du voyage ont été vivement critiquées non seulement par des institutions aussi prestigieuses que la Commission nationale consultative des Droits de l'homme ou la Commission nationale consultative des gens du voyage, mais aussi par de nombreux sénateurs et députés. Il suffit de reprendre les sessions du Sénat ou de l'Assemblée nationale à ce sujet pour se rendre compte des échanges parfois houleux auxquels ont donné lieu les différents textes législatifs concernant les gens du voyage.

IV.2.B. Le rapport national du CEDR consacré à la France, qui figure à l'Annexe 1 à la présente réclamation, contient une série de recommandations adressées à l'Etat français qui, pour la plupart, portent directement ou indirectement sur les problèmes de logement rencontrés par de nombreux gens du voyage en France. Bien que deux ans et demi se soient écoulés depuis sa publication, en novembre 2005, le CEDR constate que ces recommandations restent, hélas, d'actualité. Le CEDR est en effet malheureusement de constater que la loi de mars 2007 sur la prévention de la délinquance constitue, pour un certain nombre de raisons largement évoquées ci-dessus, une régression importante de la situation des gens du voyage en France. Il invite instamment l'Etat français, avec tout le respect qui lui est dû, à appliquer strictement la loi Besson de 2000 dans sa version initiale, texte qui, malgré quelques lacunes, représentait l'une des initiatives les plus

approfondie la question du "consentement éclairé" donné par les Roms à divers actes administratifs préjudiciables à leurs droits. Voir *D.H. et autres c. République tchèque*, notamment les paragraphes 202-204.

³²² Voir le communiqué de presse de Romeurope du 8 janvier 2008 à l'adresse <http://www.ldh-toulon.net/spip.php?article2457>

ambitieuses entreprises par l'Etat français dans le domaine du logement des gens du voyage.

IV.2.C. Le CEDR tient par ailleurs à faire observer que des organismes, qui jouissent d'un grand prestige en France, se montrent de plus en plus préoccupés par le sort des Roms / gens du voyage. Le CEDR partage d'autant plus facilement leurs inquiétudes qu'elles reflètent nombre des problèmes évoqués dans les pages qui précèdent. Il renvoie notamment le Comité au document intitulé « *Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France* » qui a été récemment adopté par l'Assemblée plénière de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme le 7 février 2008³²³, ainsi qu'à la Délibération n° 2007-372 du 17 décembre 2007 adoptée par la HALDE³²⁴.

Nous vous remercions de l'intérêt que vous porterez à ces questions.

Pour le Centre européen des droits des Roms,



Vera Egenberger
Directrice exécutive

³²³ Annexe 3 à la présente réclamation.

³²⁴ Annexe 4 à la présente réclamation.