

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



2 février 2009

Pièce n° 2

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

**MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT FRANCAIS
SUR LE BIEN-FONDE**

enregistrée au Secrétariat le 9 janvier 2009

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE
FRANCAISE SUR LE FOND DE LA
RECLAMATION n° 51/2008,
CENTRE EUROPEEN DES DROITS DES ROMS c. FRANCE

Par décision en date du 23 septembre 2008, Comité européen des droits sociaux a déclaré recevable la réclamation présentée le 17 avril 2008 par le Centre européen des droits des Roms (ci-après CEDR), tendant à ce que le Comité déclare que la France n'applique pas de manière satisfaisante les articles 16, 19§4 c, 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée, lus seuls ou en combinaison avec son article E.

Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les observations suivantes, concernant le fond de cette réclamation.

⋯ ⋯ ⋯

I. EXPOSE DES GRIEFS

1. S'ils reposent sur une approche très vaste de la réglementation concernant les gens du voyage en France, les griefs figurant dans la réclamation concernent en réalité principalement **la question de l'accès au logement** de ces citoyens. C'est donc sur cet aspect que le Gouvernement s'efforcera de concentrer ses observations.
2. Comme rappelé dans la décision portant sur la recevabilité, le CEDR soutient que les gens du voyage sont victimes en France d'injustice dans l'accès au logement, et notamment d'exclusion sociale, d'évictions forcées ainsi que de ségrégation dans l'attribution des logements, de conditions de logement médiocres et de manque de sécurité. Il allègue par ailleurs que la France n'a pas pris les mesures nécessaires pour améliorer les conditions de vie des migrants Rom provenant d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.
3. Le CEDR estime ainsi insuffisante l'application par la France des **articles 16, 19 § 4 c, 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée**, qui concernent respectivement :
 - la **protection de la vie de famille**, notamment par la **fourniture d'un logement** ;
 - la garantie, pour les **travailleurs se trouvant légalement sur le territoire**, d'un traitement non moins favorable que celui réservé aux nationaux en matière de **logement**,
 - la **protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale** par l'accès effectif, notamment, au **logement** ;
 - **l'accès à un logement d'un niveau suffisant**.
4. Il invoque enfin, combiné à ces dispositions, **l'article E de la Charte concernant la non-discrimination**.

II. DISCUSSION SUR LE BIEN FONDE DE LA REQUETE

5. Le CEDR se livre, dans sa requête, à un descriptif très étayé des dispositifs de droit interne concernant les gens du voyage. Il en fait néanmoins une présentation biaisée, émaillée de critiques parfois contradictoires, entre revendication du respect d'un particularisme culturel et dénonciation des différences de traitement dans l'approche des besoins spécifiques des gens du voyage. Ces contradictions illustrent d'ailleurs toute la difficulté qui existe à mettre en œuvre une politique particulière, adaptée aux besoins des gens du voyage, sans pour autant distinguer ce groupe du reste de la population et risquer l'apparition de véritables discriminations.
6. **C'est cet équilibre délicat que le Gouvernement s'efforce de trouver aujourd'hui, par la mise en œuvre d'une politique qui a beaucoup évolué et progressé au cours des dernières années et qui, si elle demeure certainement perfectible, témoigne d'un véritable effort national sur le sujet, porté par une réflexion approfondie.**
7. A cet égard, la France se conforme aux prescriptions de votre Comité, qui considère que la situation des gens du voyage demande une « *intervention positive* » de l'Etat, assortie néanmoins d'une marge d'appréciation pour la définition du **juste « équilibre » entre intérêt général et droits fondamentaux** :

*« Le Comité considère que la jouissance effective de 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 en ce qui concerne **l'équilibre à ménager entre l'intérêt général et l'intérêt d'un groupe spécifique (...)** » (Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 35).*

8. Pour décrire cette « *intervention positive* », l'on se penchera ici d'abord sur la situation des gens du voyage itinérants (II.1), puis sur celle des sédentaires (II.2), avant d'évoquer la situation des migrants (II.3) et de répondre aux allégations de discrimination (II.4).

II.1. Sur l'accès au logement des gens du voyage itinérants :

9. **Le dispositif d'accueil des gens du voyage** concerne les personnes non sédentaires, pour la plupart de nationalité française, qui appartiennent à la communauté des personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, et qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile.
10. **Ce mode de vie nécessite des aires d'accueil en nombre suffisant.** La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (dite « loi Besson ») entend reconnaître et garantir le mode de vie de cette population en

prévoyant la mise en place d'un dispositif d'accueil permettant à celle-ci de séjourner dans leurs résidences mobiles, dans des conditions satisfaisantes.

A/ Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la loi Besson :

11. Il n'est pas inutile de commencer par rappeler ici que, selon votre Comité, les dispositions de la Charte concernant le logement (article 31, précisément) ne sauraient être interprétées « *comme imposant aux Etats parties une obligation de résultat* ». Afin que les droits énoncés par la Charte revêtent une forme concrète et effective, les Etats parties ont en revanche l'obligation « *de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels) propres à permettre de **progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte*** » (Mouvement international ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 58-71).
12. Une telle progression est sensible dans la mise en œuvre récente de la loi Besson. En effet, si le Comité avait relevé il y a plus d'un an que « *la loi n'a[vait] été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées* » (Mouvement international ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 151), **l'effet d'accélération opéré en 2007 et 2008 pour la mise en œuvre de la loi Besson permet aujourd'hui de dresser un bilan plus positif.**

Rappel du cadre législatif :

13. Contrairement à ce qui est affirmé par le CEDR en page 16 de sa réclamation, l'Etat français ne souscrit pas à la notion « *romantique* » selon laquelle les gens du voyage seraient « *d'éternels voyageurs* », mais il respecte la spécificité de cette population et le libre choix du mode de vie itinérant. En effet, de nombreux gens du voyage ayant choisi un mode de vie dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles, l'installation de cette population est une question importante pour les pouvoirs publics.
14. **La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage** reconnaît ainsi le mode de vie itinérant des gens du voyage et prévoit une forte participation de l'Etat pour leur accueil dans les collectivités locales, à la différence des législations de nombreux pays européens, où la création de terrains d'accueil dépend de la seule volonté des communes.
15. La loi Besson met ainsi en place un dispositif ambitieux, qui a nécessité de nombreux textes d'application, en particulier :
 - le décret n° 2001-568 du 29 juin 2001, relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de sécurité sociale, suivi de l'arrêté du 28 mai 2004 relatif à la revalorisation des aides au logement ;
 - le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage ;
 - le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001, relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage ;
 - le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage.

16. L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement prévoyait déjà que les conditions d'accueil devaient figurer dans les **schémas départementaux**, avec les conditions de scolarisation et d'exercice d'activités économiques. Cependant, étant donné les résultats décevants de ce texte, tant en ce qui concerne le nombre de schémas adoptés que leur mise en œuvre limitée, le Gouvernement a cherché à mettre en œuvre une « *nouvelle stratégie* »¹ ; la loi du 5 juillet 2000 a ainsi abrogé cet article 28, pour mettre en place un **nouveau dispositif plus contraignant permettant la réalisation d'aires permanentes d'accueil et de grand passage**.
17. La loi de 2000 pose ainsi le principe de la participation des communes à l'accueil des gens du voyage et précise que les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental². Les obligations sont inscrites dans le schéma (nombre d'aires et capacité). La politique publique en faveur de cette population vise donc à organiser l'accueil sur le territoire, en accompagnant les collectivités concernées (communes ou établissements publics de coopération intercommunale) et en octroyant une subvention aux porteurs de projets³, sous réserve du respect du délai légal de réalisation.
18. Les exclusions prévues par le droit national trouvent des justifications précises. En particulier, afin d'éviter de concentrer les problématiques sociales sur les communes les plus fragiles, l'article 15 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 prévoit que les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible ont la possibilité, sur leur demande, d'être exclues du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000. Il est d'ailleurs intéressant de noter que, sur trente-deux communes concernées par cette disposition, la moitié d'entre elles n'a pas souhaité en bénéficier.
19. Votre Comité a déjà eu l'occasion, lors de précédentes réclamations du CEDR à l'encontre d'autres pays, de souligner la nécessité pour l'Etat de s'assurer que les collectivités locales s'acquittent des obligations qui leurs incombent (voir par exemple, *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005).
20. Dans le cadre de la loi Besson, des **moyens de contraintes** sont ainsi mis à la disposition de l'Etat. En particulier, en sus des sanctions financières et conformément à l'article 3 de la loi, le préfet peut se substituer à la commune ou à l'EPCI défaillant, et réquisitionner un terrain pour y créer une aire d'accueil (les dépenses occasionnées restant à la charge de la commune ou de l'EPCI, par le biais de la procédure de l'inscription d'office).
21. Au-delà de ces moyens coercitifs, **l'incitation et la pédagogie** sont également nécessaires. La Recommandation (2005)4 du Comité des ministres aux Etats membres

¹ Expression empruntée aux prescriptions de la Recommandation (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 Europe, adoptée le 23 février 2005.

² Les communes de moins de 5 000 habitants ne doivent aménager des zones pour les gens du voyage que si l'évaluation des besoins en a fait ressortir la nécessité.

³ Selon la loi, l'Etat finance à hauteur de 70 % les dépenses engagées pour réaliser ou réhabiliter les aires ; il accorde également une aide forfaitaire à la gestion des aires d'accueil.

relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe soulignait ainsi, en son point II.9., la nécessité pour l'Etat « *d'encourager les collectivités locales à remplir leurs obligations à l'égard des Roms (...) dans le domaine du logement* ».

22. En ce sens, le ministère du logement et de la ville rappelle régulièrement, dans ses circulaires et courriers aux élus, l'obligation de respecter la loi Besson et d'en assurer une application effective. Les services déconcentrés, qui instruisent les dossiers de demande de subvention et conseillent les collectivités, se mobilisent depuis la parution de la loi du 5 juillet 2000 pour en assurer l'application effective.
23. Plus récemment, la circulaire du 3 août 2006 relative à la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage vise essentiellement à rappeler l'essentiel des dispositions permettant d'accélérer la réalisation des aires. Une annexe sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage figure également dans la circulaire du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et de la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008.

L'association des gens du voyage :

24. La Recommandation (2005)⁴ du Comité des ministres déjà évoquée soulignait, en son point II.6., la nécessité de « *donner aux communautés et aux organisations Roms les moyens de participer au processus de conception, d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques et des programmes visant à améliorer leur situation en matière de logement* ».
25. En ce sens, il est important de souligner que la mise en œuvre des politiques nationales dans ce domaine s'appuie sur des instances de concertation avec les gens du voyage. A cet égard, on peut noter que les représentants des gens du voyage et des associations se sont montrés favorables au moment du vote de la loi du 5 juillet 2000. Ils sont depuis associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des schémas départementaux, au sein de **commissions consultatives départementales**.
26. Cette structure, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est présidée conjointement par le représentant de l'État dans le département et par le président du conseil général (ou par leurs représentants). Elle permet aux gens du voyage de se faire entendre et d'être force de propositions au niveau local. Le Gouvernement observe d'ailleurs qu'aucune association nationale ne s'est jointe à la réclamation du CEDR.
27. Une **Commission nationale consultative des gens du voyage** a, en outre, été mise en place en 2003. Elle comprend des représentants du gouvernement, des représentants des élus, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, ainsi que des personnalités qualifiées. Son rôle est d'étudier les problèmes spécifiques que connaît cette population, et de faire des propositions au gouvernement en vue d'améliorer leur insertion dans la communauté nationale. Elle est consultée sur les projets de textes législatifs ou réglementaires et sur les programmes d'action qui concernent les gens du voyage.

28. Cette association des intéressés est également essentielle au suivi des résultats obtenus. Rappelons que votre Comité estime que les Etats ont l'obligation, notamment, « (...) d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande » (*Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 58-71).
29. Ainsi, les commissions consultatives départementales établissent chaque année un bilan d'application du schéma. Elles peuvent désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.
30. Les progrès récents observés dans la mise en œuvre de la loi démontrent que ces efforts renforcés, menés en concertation avec les principaux intéressés, portent désormais leurs fruits.

Une accélération récente dans la mise en place des schémas départementaux :

31. Le CEDR se plaint, devant le Comité, d'une application insuffisante de la loi Besson. S'il n'est pas inexact que la nouvelle politique d'accueil a été assez longue à se mettre en route, le panorama actuel est marqué par d'importants progrès.
32. Ainsi, depuis 2000, **les schémas départementaux d'accueil ont été approuvés dans les 96 départements métropolitains**. Signés et publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture, ce sont désormais des documents de référence à la fois pour les collectivités et pour les gens du voyage⁴.
33. Un tel cadre légal doit bien sûr s'accompagner de moyens importants. Dans sa décision *CEDR c. Bulgarie* du 18 octobre 2006 (réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé), votre Comité avait ainsi estimé que les programmes mis en œuvre par le gouvernement n'étaient pas dotés de fonds suffisants. Or, il convient de souligner qu'en France, un **engagement financier croissant de l'Etat** a permis d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre des schémas, depuis 2000.

CREDITS D'INVESTISSEMENT ENGAGES PAR L'ETAT (en millions d'euros)								
Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
montant (M€)	6,7	6,03	14,65	23,00	26,80	35,40	42,46	64,00

Error! Objects cannot be created from editing field codes.

⁴ Certains schémas ont été annulés par décision des tribunaux administratifs pour non respect du formalisme imposé par la loi (Moselle, Val d'Oise, Pyrénées Orientales, Yvelines, Seine Saint Denis, Val de Marne et Pas de Calais). Depuis, ces départements ont approuvé un nouveau schéma, à l'exception des trois derniers qui vont prochainement en approuver un autre.

34. Pour la période de 2000 à 2007, les crédits d'investissement engagés par l'Etat se sont élevés à 219 millions d'euros. Comme le laisse apparaître le graphique ci-dessus, ces crédits ont augmenté de manière significative à partir de 2003. **En 2007, une très nette accélération est perceptible**, le montant des crédits engagés par l'Etat s'élevant à 64 M€, soit près d'un tiers de plus qu'en 2006. De nombreux projets d'aires ont ainsi été financés.
35. A fin 2007, le nombre de places financées en aires d'accueil est de 21 165 sur un total de 41 840, soit 50% du total des places inscrites aux schémas départementaux. Ces chiffres devraient encore progresser de façon significative en 2008, la loi permettant aux collectivités de bénéficier à titre exceptionnel du financement de l'Etat jusqu'au 31 décembre 2008. De plus, la coopération intercommunale, par le biais du transfert de la compétence relative à l'accueil des gens du voyage à un établissement public de coopération intercommunale, facilite et permet une mutualisation des moyens financiers et de la politique d'accueil.
36. Le nombre d'aires d'ores et déjà mises en service est encore inférieur au nombre d'aires financées, mais les progrès sont également notables dans ce domaine. Ainsi, un total de 570 aires se trouvaient mises en service en 2007 (correspondant à 13 583 places), auxquelles s'ajoutent 152 aires supplémentaires en 2008 (correspondant à 3 504 places), soit une progression importante sur cette dernière année⁵.

La qualité des aires :

37. Il incombe aux pouvoirs publics de s'assurer que le logement mis à disposition est d'un niveau suffisant. Comme l'a indiqué le Comité (voir Conclusions 2003, article 31§2, France), « *les pouvoirs publics doivent tout faire pour trouver des solutions acceptables par toutes les parties afin d'éviter que les Roms soient privés d'accès aux services et commodités auxquels ils ont droit en tant que citoyens de l'Etat où ils vivent* ».
38. Dans le cadre du dispositif d'accueil des gens du voyage, la subvention pour l'aménagement d'une aire d'accueil ne peut être versée que si les normes techniques sont respectées. Ces normes, fixées par le décret n°2001-569 du 29 juin 2001, imposent au minimum un bloc sanitaire intégrant au moins une douche et deux WC pour cinq places de caravanes. Chaque place de caravane est ainsi dotée d'un accès aux équipements sanitaires, ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité. De nombreuses collectivités ont fait le choix de dépasser ces normes minimales en équipant chaque place de caravane de sanitaires individualisés. Une subvention permet enfin de mettre aux normes du décret les aires qui existaient avant 2000.
39. En outre, conformément au décret susmentionné du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, chaque aire est dotée d'un dispositif de gestion et de gardiennage permettant d'assurer son bon fonctionnement.

⁵ On peut noter, pour la comptabilisation des actions en cours, que d'autres emplacements provisoires peuvent enfin être proposés par les collectivités en attendant de réaliser l'aire permanente d'accueil. Ces emplacements ne bénéficient pas de la subvention et ne sont donc pas comptabilisés dans le bilan.

40. De manière générale, les aires d'accueil en service donnent satisfaction aux occupants. L'ancrage des familles sur ces aires facilite l'établissement des contacts par les intervenants sociaux et la mise en œuvre d'un processus d'intégration. Lorsque les associations intervenant auprès des gens du voyage signalent des anomalies ou problèmes sur certaines aires, l'administration intervient et fait le nécessaire pour y remédier.

L'évaluation :

41. La mise en œuvre de la loi Besson donne enfin lieu à une évaluation attentive. Cet aspect semble particulièrement nécessaire à la mise en œuvre effective des droits concernés. Rappelons que votre Comité estime que les Etats ont l'obligation, notamment, « (...) *de tenir des statistiques dignes de ce nom, permettant de confronter besoins, moyens et résultats, (...) de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées* » (Mouvement international ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 58-71).
42. **L'administration établit chaque année le bilan cumulé des aires en service et des places, par région et par département.** Ne sont retenues que les aires ayant bénéficié de la subvention de l'Etat et donc aménagées selon les normes du décret du 29 juin 2001.
43. De nombreux schémas départementaux vont être révisés en 2009 pour tenir compte des besoins nouveaux et des évolutions constatées depuis leur approbation. Cette révision sera un moment important car elle va occasionner dans tous les départements une évaluation du dispositif d'accueil existant et un recensement des besoins en logement pour les gens du voyage qui souhaitent se sédentariser. Cette révision sera donc l'occasion d'établir un diagnostic approfondi de l'évolution des besoins de stationnement des gens du voyage.
44. On peut également rappeler que la Recommandation (2005)4 du Comité des ministres déjà évoquée soulignait, en son point II.16., que « *des représentants roms devraient être associés sur un pied d'égalité à tout processus de suivi et d'évaluation* ». Or, dans chaque département, la commission consultative des gens du voyage sera bien évidemment associée à la révision du schéma.

B/ Les conditions d'expulsion :

45. La liberté d'installation et d'aller et venir, essentielle dans tout Etat de droit, doit néanmoins être encadrée afin d'assurer le respect des autres libertés individuelles et de l'intérêt général. A cet égard, la Recommandation (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 Europe précise elle-même, en son point II.3. concernant le « *choix de vie* » que, si « *les autorités nationales, régionales et locales devraient faire en sorte que chacun bénéficie de toutes les conditions nécessaires à la pratique du mode de vie choisi* », cela doit néanmoins se faire « *en fonction des ressources disponibles et des droits des tiers, dans le cadre juridique relatif aux constructions, à l'aménagement du territoire et à l'accès à des terrains privés* ».

46. Ainsi des modalités d'expulsion peuvent exister, en particulier en cas d'occupation illicite des sites ou d'atteinte portée à des intérêts individuels ou collectifs. Dans sa décision du 8 décembre 2004 sur le bien-fondé de la réclamation n° 15/2003 (*Centre européen des droits des Roms c. Grèce*), votre Comité indiquait que « ***l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux*** ». Les conditions en sont néanmoins que les critères de l'occupation illégale ne soient pas « *compris de manière exagérément extensive* », et que l'expulsion soit « *prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérées conformément à ces règles* » (§ 51).
47. Selon le Gouvernement, ces règles protectrices existent bien en droit français.
48. Pour mémoire, on rappellera d'abord que les communes ayant réalisé ou financé des aires d'accueil peuvent prendre un arrêté qui interdit aux gens du voyage de stationner en-dehors des zones prévues à cet effet, et qui permet aux maires de saisir la justice, même lorsqu'il s'agit d'un campement sauvage sur un terrain privé. La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure réprime quant à elle ces campements sauvages⁶. Ces sanctions s'appliquent néanmoins aux gens du voyage installés sur un terrain appartenant aux seules communes respectant la loi Besson.
49. Mais ce qui est plus précisément contesté par le CEDR, ici, est la **procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain**, prévue par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Aux termes de ces dispositions, introduites par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance :

« I.-Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en oeuvre du schéma départemental.

Les mêmes dispositions sont applicables aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire prévu au III de l'article 2 jusqu'à la date d'expiration de ce délai ainsi qu'aux communes disposant d'un emplacement provisoire faisant

⁶ Cf. article 322-4-1 du code pénal : « *Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.*

Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale. »

l'objet d'un agrément par le préfet, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément.

L'agrément est délivré en fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de cet emplacement, dans des conditions définies par décret.

L'agrément d'un emplacement provisoire n'exonère pas la commune des obligations qui lui incombent dans les délais prévus par l'article 2.

II.-En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II bis, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai qu'il fixe.

Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent est puni de 3 750 euros d'amende.

II bis.-Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au II, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

III.-Les dispositions du I, du II et du II bis ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi :

1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;

2° Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ;

3° Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code.

IV.-En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du code de procédure civile. »

50. S'il est vrai que la procédure d'évacuation forcée prévue au II de l'article précité donne au préfet le pouvoir de mettre en demeure les occupants illicites d'évacuer les lieux, elle ne peut cependant être mise en œuvre que dans l'hypothèse où le stationnement irrégulier porte atteinte à la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques. En outre, le délai d'exécution fixé ne peut être inférieur à 24 heures.
51. La mise en demeure est, par ailleurs, soumise à condition. La loi conditionne en effet son application à la satisfaction, par les communes, de leurs obligations d'aménager et d'entretenir les aires d'accueil. Cette procédure constitue, à cet égard, une contrepartie légitime et équilibrée de l'effort d'aménagement entrepris par ces communes ainsi qu'une incitation supplémentaire, pour celles qui n'ont pas encore réalisé leurs aires d'accueil, à remplir leurs obligations.
52. Enfin, sa mise en œuvre est strictement encadrée en vue de respecter les libertés publiques et les droits des intéressés. En vertu du II bis de l'article 9 précité, les personnes destinataires de la mise en demeure peuvent en effet formuler un **recours contre cette décision devant le tribunal administratif**, recours qui revêt, contrairement aux allégations du CEDR, un **caractère suspensif**.
53. Le tribunal doit alors se prononcer dans un délai de 72 heures. La procédure est gratuite, contradictoire, et organisée de façon à respecter les droits de la défense des justiciables. Il s'agit bien, à cet égard, d'un recours judiciaire impartial, d'un coût abordable, qui respecte les critères habituellement exigés par votre Comité.
54. Le Gouvernement entend enfin préciser que le Conseil Constitutionnel, qui a rendu sa décision sur le projet de loi relative à la prévention de la délinquance le 3 mars 2007, n'a pas été saisi de l'inconstitutionnalité des dispositions précitées et n'a pas, comme il en a pourtant la possibilité, soulevé d'office le moindre grief à leur encontre (DC n° 2007-553).
55. Ces dispositions prennent donc place dans une approche des intérêts véritables des gens du voyage qui se veut la plus cohérente possible, le renforcement de la protection contre les installations intempestives de caravanes paraissant de nature à inciter par ailleurs les communes concernées à s'acquitter de leurs obligations d'installation d'équipements d'accueils, conformément au schéma départemental.

II.2. Sur l'accès au logement des gens du voyage sédentaires :

56. Compte tenu de l'évolution du contexte économique et social, on constate en France, au cours de ces dernières années, une évolution sensible du mode de vie des gens du voyage. Cette situation amène une **sédentarisation plus importante** de cette population, et modifie la nature de ses besoins en habitat.
57. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement accorde une attention particulière à ce phénomène et accompagne les collectivités locales en les aidant financièrement à trouver des solutions de logement. L'évaluation du dispositif d'accueil des gens du voyage en application de la loi du 5 juillet 2000, conduite par la DGUHC (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) en 2008, confirme la montée d'une demande d'ancrage, en particulier sur des « terrains familiaux ». Parallèlement à la création des aires d'accueil, il s'avère donc nécessaire de répondre aux besoins exprimés par les familles qui souhaitent disposer d'un ancrage territorial sans pour autant renoncer totalement au voyage.
58. Il arrive cependant que la sédentarisation de fait et depuis de nombreuses années sur des terrains non destinés à cet usage rende complexe l'aménagement d'un habitat adapté, de plus en plus contraint par l'évolution rapide de l'environnement urbain.
59. De manière générale, les besoins en habitat des ménages sédentarisés, comme ceux de tout ménage à faibles ressources, relèvent du **plan départemental d'action pour les personnes défavorisées** (PDALPD). Néanmoins, afin de permettre un parcours d'insertion garantissant le choix pour ces familles tout à la fois d'un mode d'habitat proche des conditions de vie itinérantes ou d'un logement plus conventionnel, des financements ont été ouverts pour la réalisation par les collectivités locales de **terrains familiaux locatifs**. Par ailleurs, le recours au financement du **logement très social de droit commun**⁷ permet de réaliser des habitats mixtes (bâti en dur et maintien des caravanes). Ces réponses facilitent la transition de l'habitat itinérant vers le logement conventionnel lorsqu'elle est souhaitée. Les progrès les plus récents, enfin, sont à rechercher dans la **loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable**.

A/ Un cadre commun : les Plans départementaux d'action pour les personnes défavorisées :

60. Le **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ayant vocation à prendre en compte les besoins des familles défavorisées doit accorder une priorité aux familles sédentaires des gens du voyage**, par l'inscription d'actions concernant l'habitat adapté et le recours aux maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). C'est une démarche partenariale dont la souplesse favorise la prise en considération de situations locales très diverses. Sa mise en œuvre est conditionnée par l'état du marché foncier et immobilier, l'échelle territoriale retenue (département, agglomération, commune, quartier), les compétences des opérateurs (sociales, techniques et gestion immobilière). Des actions concernant l'habitat des gens du voyage ont été inscrites dans plusieurs PADLPD et notamment dans le Haut Rhin, la Charente Maritime et la Haute Savoie.
61. Pour mémoire, la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a rendu obligatoire dans chaque département l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et la création d'un

⁷ qui concerne les public les plus exclus.

fonds de solidarité pour le logement. Le plan départemental est un dispositif placé sous la responsabilité du représentant de l'Etat dans le département, le préfet, et du président du conseil général du département. Le fonds de solidarité pour le logement est financé à parts égales par l'Etat et le département. L'action du plan est orientée spécifiquement vers les personnes et familles ayant de faibles revenus, que leur situation sociale et financière place dans des situations de logement précaires, ainsi que vers des publics particuliers plus exposés à des difficultés de logement (gens du voyage, mais aussi jeunes, familles immigrées, travailleurs migrants). Comme l'indique la loi, « *il doit accorder une priorité aux personnes et familles sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés.* ».

62. Les plans départementaux ont vocation à rassembler les administrations, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux directement concernés (bailleurs HLM, associations, caisses d'allocations familiales) pour produire et développer l'offre de logements pour les publics en difficulté. Ils disposent presque tous de commissions ou d'instances qui ont pour rôle permanent de se préoccuper de la situation des personnes et familles les plus en difficulté.
63. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a décentralisé aux conseils généraux, à compter du 1^{er} janvier 2005, les fonds de solidarité pour le logement, en les fusionnant avec les fonds d'aides aux impayés d'eau et énergie, afin que les personnes en difficulté puissent s'adresser à un fonds unique. Le plan départemental reste placé sous le pilotage conjoint de l'Etat et du département.
64. Dans le domaine de l'observation et du suivi en continu de la réalisation des objectifs du plan, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a enfin apporté des innovations non négligeables, en inscrivant dans le contenu du plan la territorialisation des actions, la coordination des attributions prioritaires, le suivi des demandes de logement des personnes et familles visées par le plan, la création d'un observatoire des logements indignes et la contribution du fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan. Le bilan d'activité du fonds doit être transmis au comité responsable du plan.
65. Un travail déjà très important en matière d'observatoires a déjà été conduit pour les logements indignes et a permis, sur la base des fichiers FILOCOM (fichiers des logements par commune), de construire une cartographie des logements potentiellement indignes où sont logées majoritairement des familles et personnes défavorisées et généralement mal connues des plans et services de l'Etat. Le développement des observatoires du logement indigne et leur intégration aux plans départementaux devraient ainsi permettre de connaître mieux, outre le bâti concerné, les populations logées et de mieux coordonner dans un même lieu, les actions sur le bâti et celles portant sur le relogement et l'accompagnement des personnes.

B/ Les réponses apportées aux besoins spécifiques des gens du voyage : la promotion des terrains familiaux

66. Formule intermédiaire entre l'accueil proprement dit et le logement de droit commun, les **terrains familiaux locatifs** peuvent être réalisés par les collectivités locales.

67. Cette forme d'habitat, à condition qu'elle réponde à des conditions dignes et qu'elle soit respectueuse des droits des intéressés, est à promouvoir dans la mesure où elle concilie à la fois un habitat mobile et un habitat en dur sur un terrain privatif. C'est une des voies pour une meilleure intégration dans les communes d'accueil et pour une meilleure scolarisation des enfants.
68. D'ores et déjà, plusieurs départements ont bénéficié de la subvention pour créer ces terrains destinés à un groupe familial. Ces terrains sont équipés et raccordés aux réseaux, mais sans construction d'un logement sur le terrain. Ils sont privatifs et permettent aux familles d'habiter durablement avec leurs caravanes, dans des conditions décentes. A titre d'exemple, des terrains familiaux locatifs ont été réalisés en Savoie, en Haute Savoie, dans le Morbihan, en Loire Atlantique, dans l'Hérault, dans le Doubs, dans la Vienne et en Seine et Marne.
69. D'autres modes d'installation intermédiaire font aujourd'hui l'objet d'expérimentations. Ainsi, le département de Seine Saint Denis, qui concentre près de 40% des gens du voyage d'Ile de France, s'est mobilisé pour améliorer les conditions de vie des personnes en situation précaire. Un dispositif a été mis en place et consiste à créer des **villages d'insertion**. A ce jour, 3 villages d'insertion ont été créés : à Aubervilliers pour 16 familles, à Saint-Denis pour 21 familles et à Saint Ouen pour 25 familles. Outre l'accueil, ce dispositif permet d'identifier les familles qui acceptent un projet d'insertion avec un accompagnement social. Ce dispositif expérimental donne des résultats satisfaisants en termes d'accompagnement, d'éducation des jeunes et de logement. L'Etat intervient dans le cadre des maîtrises d'oeuvre urbaine et sociale (analyse de la situation individuelle des familles et identification des difficultés) et d'une aide à la gestion locative (aide à la médiation locative, gérée par la direction générale de l'action sociale).
70. Il est possible de trouver également des solutions de logement durable. Le **logement ordinaire social** destiné aux ménages qui cumulent des difficultés économiques et sociales est financé en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Il peut comporter des adaptations à la marge (WC ouvrant à la fois sur l'intérieur et sur l'extérieur, auvent pour abriter les caravanes) afin de tenir compte des mutations du mode de vie des gens du voyage. Les ménages occupants peuvent bénéficier de **l'aide personnalisée au logement** (APL).
71. Parmi les départements ayant mené à terme des projets de construction, on peut citer à titre d'illustration l'Alsace, où un bailleur social a pu réaliser 37 maisons en 2007, à caractère environnemental reconnu (démarche HQE). En Savoie, deux maisons ont été réhabilitées, tandis que six maisons neuves étaient construites à Chambéry. En Aquitaine, 25 logements ont été réalisés à Dax (Landes), en 2004, et 8 logements à Orthez (Pyrénées Atlantiques). En Charente, 8 logements ont été réalisés à Saint Yriex, en 2003. Dans les Bouches du Rhône, 47 maisons avec jardins ont été réalisées à Arles, en 2004. En Seine Maritime, 5 logements ont été réalisés à Offranville. Dans l'Essonne, 6 maisons avec emplacement pour la caravane ont été réalisées à Breuillet, en 2001.
72. Lorsque des situations de sédentarisation relevant de l'habitat indigne existent, la nécessité d'une prise en compte globale s'impose. Le maintien de conditions de vie

particulièrement inacceptables ne pouvant être admis, toute action contribuant à la résorption de ces situations doit être engagée. Ainsi, lorsque les conditions d'habitat relèvent manifestement d'une insalubrité irrémédiable, une opération de résorption de l'habitat insalubre peut être mise en œuvre, en collaboration avec les services de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, afin d'apporter une aide aux populations concernées.

73. C'est ce qui a permis de traiter des situations difficiles dans le Bas Rhin et dans les Alpes de Haute Provence. A Strasbourg, une opération de résorption de l'habitat insalubre porte ainsi sur le site de Neuhoef Polygone, sur lequel sont installées de manière permanente des gens du voyage. Des logements sociaux vont être construits pour ces familles et un accompagnement social est prévu. A Manosque, l'opération porte sur le site de La Loubière, et permet la construction de 22 maisons individuelles et l'aménagement de 9 terrains familiaux.
74. Les actions et innovations dans l'aide apportée aux populations sédentaires sont donc nombreuses. Un **guide opérationnel sur l'habitat des gens du voyage** va recenser les bonnes pratiques et donner des conseils, illustrés par des exemples concrets dans plusieurs départements. Ce guide sera largement diffusée en 2009 auprès des collectivités locales, des services de l'Etat et des associations, pour les aider et inciter les porteurs de projets.

C/ Une avancée récente : le droit au logement opposable

75. Comme tout citoyen, les gens du voyage ont droit à un logement ordinaire et pourront donc bénéficier des nouvelles dispositions législatives et réglementaires instituant un **droit au logement opposable**. En effet, la loi n°2007-290 du 5 mars 2007, dite « DALO », a récemment institué un droit au logement opposable, selon un dispositif très ambitieux, qui n'a d'équivalent, à la connaissance du Gouvernement français, qu'en Ecosse.
76. Cette loi pose le principe selon lequel le droit au logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, est garanti par **deux recours, l'un amiable et l'autre contentieux**, et précise les conditions de ces recours.
77. Une **commission de médiation** peut ainsi être saisie sans condition de délai par tout demandeur dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, ou bien logé dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, ou s'il est handicapé ou ayant à sa charge au moins une personne en situation de handicap.
78. Ce nouveau droit devrait, en outre, permettre à tout demandeur de logement, à l'échéance de 2012, **d'exercer un recours juridictionnel** devant les tribunaux administratifs si sa demande n'a pas reçu de réponse correspondant à ses besoins et à ses capacités. Ce droit est d'ores et déjà ouvert depuis le 1^{er} janvier 2008, à certaines conditions, aux personnes en grande difficulté de logement.

79. Depuis le début de l'année 2008, le rythme de dépôt des recours est ainsi d'environ 5 000 par mois, ce qui porte le nombre total de recours à 47 183 à fin octobre 2008 (avec 13 176 décisions favorables). L'ensemble des ménages logés dans le cadre de la procédure DALO est de 3 857.

80. Il résulte de tout ce qui précède que la France met tous les moyens possibles pour accompagner la mise en oeuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, et que des outils de plus en plus divers, généraux ou plus spécifiques, existent pour prendre en compte les besoins en logement des sédentaires. Ces réalisations multiples montrent que la France reconnaît le mode de vie particulier de cette population, et se montre très active pour lui permettre de bénéficier d'un droit effectif au logement.

II.3. Sur l'offre de logement aux migrants Roms en situation régulière :

81. Cette partie de la réclamation, peu développée par le CEDR, mérite néanmoins quelques précisions de la part du Gouvernement.

82. A côté de la population des gens du voyage, un certain nombre de Roms, principalement originaires de Roumaine, Bulgarie, Hongrie et des Balkans, se sont récemment installés en France. Leur situation est diverse. Ces personnes peuvent posséder ou non un titre de séjour, être demandeurs d'asile ou encore « sans-papiers ». Ces populations sont estimées à une dizaine de milliers.

83. Les populations roms migrantes vivant en France sont soumises à différents régimes selon leur pays d'origine. Les ressortissants roumains et bulgares bénéficient, depuis le 1er janvier 2007, date de l'entrée de leurs pays dans l'Union européenne, de la liberté de circulation et du droit de séjourner sur le territoire des États membres, sous réserve de satisfaire, à l'instar de tous les ressortissants des États membres de l'Union, à la condition requise par la réglementation européenne de posséder des ressources suffisantes et une couverture sociale⁸. **Les Roms en situation régulière peuvent ainsi bénéficier des structures d'accueil mises en place sur le territoire, au même titre que les nationaux.**

84. Afin d'être complet, il importe néanmoins de préciser que beaucoup de migrants roms se trouvent sur le territoire en situation irrégulière. En effet, lorsque les ressortissants communautaires concernés ne disposent pas des moyens d'existence suffisants pour ne pas devenir - selon les termes de la directive 2004/38/CE transposée dans le CESEDA - une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil, ils n'ont pas droit au séjour. **Ces règles s'appliquent bien évidemment de la même manière à tous les ressortissants roumains et bulgares.**

85. La présence en France de ces personnes, lorsqu'elles sont démunies de moyens d'existence, soulève d'évidentes difficultés puisqu'elles ne remplissent pas les

⁸ Pour les ressortissants non-communautaires, l'entrée dans l'espace Schengen pour un court séjour est subordonnée à des formalités plus importantes (passeport et visa "Schengen" valables, ressources financières suffisantes notamment).

conditions du droit de séjour. N'ayant pas vocation à se maintenir sur le territoire national, elles sont en conséquence susceptibles de faire l'objet de décisions préfectorales les obligeant à quitter le territoire national. L'éloignement du territoire, lorsqu'il est mis en œuvre, s'accompagne néanmoins d'une prise en charge humanitaire et financière des individus concernés. Des rapatriements humanitaires ont ainsi été organisés par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) en faveur de Roumains et Bulgares qui séjournaient en France en situation de grande précarité⁹. Ces opérations, conduites en coordination notamment avec les ambassades des pays concernés et des associations, ont permis de proposer aux intéressés les aides prévues par le programme de retour humanitaire géré par l'ANAEM, auquel peut prétendre tout étranger en situation de dénuement (notamment une aide financière de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant).

86. En complément de ces aides au retour, les personnes intéressées ont reçu des informations sur le programme d'aide à la réinsertion économique mené par l'ANAEM en Roumanie, qui permet aux migrants rentrés dans ce cadre de bénéficier d'un suivi social à l'arrivée et, pour ceux qui souhaitent créer une activité économique, d'une aide au montage et au financement d'un microprojet économique, à hauteur de 3 660 euros par projet. Il est évident que des solutions ne pourront durablement être apportées pour améliorer la situation de ces personnes qu'à la condition que les États dont les intéressés sont ressortissants poursuivent la mise en œuvre d'une politique active d'insertion sociale. Toute initiative visant, dans cette perspective, à soutenir l'effort des États concernés est encouragée par la France. À cet égard, plusieurs programmes européens ont commencé à mettre en œuvre des projets de soutiens financiers et des actions de promotion sociale.

II.4. Sur l'allégation de discrimination et de ségrégation raciales :

87. Comme rappelé par votre Comité, « *l'article E consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation de faire en sorte que, en l'absence de justifications objectives et raisonnables (...), la jouissance effective des droits contenus dans la Charte soit garantie à tout groupe présentant des caractéristiques particulières, dont les Roms (...)* » (Centre européen des droits des Roms c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 36).

88. Cette jouissance effective des droits est bien observable en France, où les gens du voyage peuvent bénéficier tout à la fois des droits offerts à tout citoyen et de mesures spécifiques mises en œuvre pour garantir leur choix de vie.

A/ L'absence de discrimination dans la mise en œuvre des politiques publiques générales :

89. Le CEDR allègue que les gens du voyage feraient l'objet d'une discrimination raciale, notamment dans l'accès aux HLM et aux prestations sociales.

⁹ La circulaire du 7 décembre 2006 relative à l'aide au retour volontaire ou au retour humanitaire met en place une procédure de retour dite « humanitaire ». Cette circulaire permet de proposer un rapatriement dans leur pays d'origine ou d'accueil aux étrangers en situation de dénuement ou de grande précarité, y compris pour les ressortissants communautaires. Lorsque le retour s'effectue par l'ANAEM, le voyage est payé.

90. Outre que ces allégations très générales ne se trouvent pas sérieusement justifiées, le Gouvernement entend souligner que les politiques publiques nationales appréhendent les besoins des gens du voyage comme ceux d'un groupe réuni par des caractéristiques socio-économiques et culturelles et non, bien évidemment, raciales. La notion de race est d'ailleurs ignorée du droit interne, si ce n'est pour proscrire les discriminations sur cette base, comme l'énonce l'article 1^{er} de la Constitution elle-même :

*« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens **sans distinction d'origine, de race ou de religion.** »*

91. Au-delà des seules discriminations raciales, il importe de souligner que le droit national interdit toute forme de discrimination dans l'accès au logement. Ainsi, l'article 158 de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, modifiant l'article 1^{er} de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, dispose que :

*« Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou **son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.***

En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vue refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles ».

92. Comme cela a déjà été développé plus haut, les gens du voyage peuvent ainsi avoir accès au logement ordinaire. Au même titre que les autres citoyens, ils ont également droit à l'application des nouvelles dispositions législatives et réglementaires instituant un droit au logement opposable qui permettra, à l'échéance de 2012, à tout demandeur d'exercer un recours juridictionnel si sa demande de logement n'a pas reçu de réponse correspondant à ses besoins et à ses capacités. Ce droit est d'ores et déjà ouvert, depuis le 1^{er} janvier 2008, aux personnes en grande difficulté de logement.

93. Le Gouvernement rappelle enfin que les discriminations dans l'accès au logement, si elles se produisent, peuvent faire l'objet, de poursuites pénales, en vertu des articles 225-1 et 225-2 du Code pénal. Ces dispositions prévoient, en effet, que :

*Article 225-1 : « Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur **appartenance ou de leur non-***

appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. (...) »

Article 225-2 : « *La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :*

1° A refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ;

2° A entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;

3° A refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne ;

4° A subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ;

5° A subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ;

6° A refuser d'accepter une personne à l'un des stages visés par le 2° de l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale. (...) ».

B/ La mise en œuvre de politiques particulières à destination des gens du voyage :

94. Si les politiques générales qui peuvent répondre à leurs besoins sont bien appliquées au gens du voyage, sans discrimination, il faut rappeler que des dispositifs particuliers existent également afin de prendre en compte leurs besoins spécifiques.
95. La Recommandation (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 Europe indique, en son point II.1., que « *les Etats membres devraient veiller à ce que des politiques intégrées et adaptées en faveur des Roms soient élaborées dans le cadre général des politiques de logement* ». C'est bien le cas en France, où des mesures spécifiques existent, qui tendent de plus en plus à s'inscrire dans le cadre général de la politique du logement.

Des mesures spécifiques tenant compte du mode de vie des gens du voyage

96. Le Gouvernement s'est efforcé de tirer les conséquences des constatations figurant dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 33/2006, en date du 5 décembre 2007 (*Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, §§ 154-155), selon lesquelles « *malgré les efforts de l'Etat et des autorités locales dans ce domaine et les résultats positifs parfois obtenus, il y a une longue période de défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'Etat, des besoins spécifiques des Roms et des gens du voyage* ». A la date de cette décision, la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil avait justifié, aux yeux de votre Comité, le constat d'une violation de l'article 31§3 de la Charte révisée, combiné à l'article E.
97. **Il semble néanmoins au Gouvernement que les progrès récents dans la mise en oeuvre de la loi Besson, ajoutés aux efforts à destination des famille sédentarisées, ne justifient plus aujourd'hui un tel constat.**

98. L'on ne reviendra pas ici sur les dispositifs réglementaires et législatifs spécifiques déjà longuement décrits ci-dessus, ni sur les efforts financiers de ces deux dernières années. Au-delà encore de ces dispositifs, d'autres exemples des efforts récents réalisés à destination des gens du voyage peuvent être évoqués, tels les progrès réalisés en matière de **domiciliation**. Ainsi, l'article 51 de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable apporte-t-il aux gens du voyage de meilleures garanties d'accès aux prestations sociales, en leur ouvrant la possibilité de se faire domicilier auprès d'un organisme agréé (ou d'un centre communal d'action sociale), comme toute personne sans domicile stable. Cette réforme devrait aussi permettre, notamment, de lever les difficultés rencontrées en matière d'accès au crédit bancaire et aux assurances (automobiles, caravanes).
99. Ces améliorations de la politique spécifiquement guidée par les besoins des gens du voyage témoignent donc d'une prise en compte qui, pour être encore perfectible, ne saurait plus conduire aujourd'hui à un constat de violation au regard de l'article E.

La recherche d'une coordination des mesures ciblées et des politiques générales :

100. Dans sa décision du 5 décembre 2007 susmentionnée, votre comité indiquait que :
« Pour ce qui est du logement des gens du voyage, le Comité se réfère à la *Recommandation (2005) 4 du Comité des Ministres, relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms, et des Gens du voyage en Europe, qui dispose notamment que les Etats membres doivent veiller à ce que des politiques intégrées et adaptées en faveur des Roms et des gens du voyage soient élaborées dans le cadre général des politiques du logement* » (*Mouvement International ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé, §§ 149-155).
101. Les gens du voyage bénéficient déjà des dispositifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALDP) pour accéder à un logement de droit commun, s'ils souhaitent se sédentariser pour des raisons diverses. Il est important, à ce titre, que leurs besoins en habitat et logement soient évalués et pris en compte, en lien avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, qui recense les besoins des itinérants. **Des propositions sont donc à l'étude pour renforcer le lien entre PDALDP et schéma départemental, et favoriser de cette manière une politique d'ensemble.**

⋮ ⋮ ⋮

Au vu de ce qui précède, il apparaît que les autorités françaises mettent tout en œuvre pour que la législation visant à garantir un accès à un logement de niveau suffisant aux gens du voyage produise des droits effectifs. Le Gouvernement conclut

donc à l'absence de violation des articles 16, 19, 30 et 31 de la Charte sociale révisée, combinés avec l'article E./.