

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

27 septembre 2022

Pièce n° 1

Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. France
Réclamation n° 230/2023

RÉCLAMATION

Enregistrée au Secrétariat le 18 septembre 2023

Comité européen des droits sociaux
Conseil de l'Europe
Par courriel uniquement :
social.charter@coe.int
18 septembre 2023

CENTRE EUROPÉEN DES DROITS DES ROMS c. FRANCE

Madame, Monsieur,

Par la présente, conformément à l'article 23 du Règlement du Comité européen des Droits sociaux, le Centre européen des droits des Roms (ci-après, le CEDR) introduit, en tant qu'organisation réclamante, une nouvelle réclamation collective contre la France. La réclamation soulève des inquiétudes particulières quant à l'introduction d'une procédure d'imposition d'une « amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire » aux Gens du voyage en France.

L'État français, en imposant cette amende forfaitaire délictuelle, impute les conséquences de son manquement répété à fournir un accès effectif au logement aux Gens du voyage aux premières victimes elles-mêmes, à savoir les Gens du voyage – en violation de leurs droits fondamentaux. Par conséquent, l'organisation réclamante allègue une violation des **articles 16, 30 et 31 de la Charte révisée lus seuls ou en combinaison avec l'article E.**

La présente réclamation est étroitement liée à une réclamation déposée par le CEDR il y a dix ans contre la France, à la suite de laquelle le Comité européen des droits sociaux avait condamné l'État partie pour manquement à son obligation de fournir un accès effectif au logement pour les Gens du voyage. Dans la réclamation collective n° 51/2008 *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France* (Résolution CM/ResChS(2010)5 adoptée le 30 juin 2010), le Comité a conclu à une violation de la Charte révisée de la part de la France, car huit ans après son adoption, la loi Besson de 2000 n'a été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées, ce qui conduit à une carence des places disponibles pour les Gens du voyage dans le pays (*CEDR c. France*, §§ 38-39).

S'en est suivi « une longue période de défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'État, des besoins spécifiques des Gens du voyage » (*CEDR c. France*, § 40). Par ailleurs, le Comité a considéré que les différences spécifiques des Gens du voyage n'avaient pas été suffisamment prises en compte et que, par conséquent, ils avaient fait l'objet de discrimination (*CEDR c. France*, § 84). En conclusion, le Comité a constaté « l'absence en France d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver dans une situation d'exclusion sociale » (*CEDR c. France*, § 95).

La présente réclamation comprend les parties suivantes :

- a. Recevabilité**
- b. Résumé des faits**
- c. Témoignages de Gens du voyage**
- d. Droit interne applicable**
- e. Violations de la Charte sociale européenne (révisée)**

a. Recevabilité

1. La France est une Haute Partie contractante à la Charte sociale européenne révisée (ci-après, la « Charte révisée ») depuis le 7 mai 1999. Parallèlement, le pays 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 Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives. Il convient de noter que la France se considère liée à l'ensemble des articles de la Partie II de la Charte révisée et n'a formulé ni réserve ni déclaration concernant l'ensemble de ces articles¹.
2. La présente réclamation est déposée par le Centre européen des droits des Roms, AISBL (ci-après, CEDR), une organisation internationale d'intérêt public dirigée par des Roms ayant son siège à Bruxelles, en Belgique, dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et habilitée à déposer des réclamations collectives conformément à l'article 1(c) du Protocole additionnel de 1995.
3. Le CEDR a qualité pour agir dans le cadre du mécanisme de réclamations collectives au titre de la Charte révisée depuis juin 2002 et figure actuellement sur la liste des ONG internationales habilitées à déposer des réclamations collectives pour une période de quatre ans allant du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2026, voir GC(2022)26.² La réclamation a été dûment signée par M. Dorde Jovanovic, président du CEDR, qui, conformément aux statuts de

¹Voir 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 disponible à l'adresse :

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=163&CM=7&DF=26/10/2005&CL=ENG &VL=1>

²Voir : <https://rm.coe.int/gc-2022-26-bil-list-ingos-01-01-2023/1680a99bfc>.

- l'organisation figurant en annexe (Annexe 1), est autorisé à signer en son nom.
4. La qualité pour agir du CEDR devant le Comité est bien établie dans plusieurs réclamations précédemment portées au Comité et liées spécifiquement à la violation des droits des communautés, notamment la réclamation n° 51/2008 *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, la réclamation n° 100/2013 *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Irlande*, la réclamation n° 185/2019 *Centre européen des droits des Roms c. Belgique*, la réclamation n° 195/2020 *Centre européen des droits des Roms c. Belgique*, etc.
 5. La réclamation est étayée par des informations que l'Observatoire pour les droits des citoyens itinérants (ci-après, ODCI) a transmises au CEDR à la fin de 2022. L'ODCI est une association française dont la mission est d'apporter son soutien aux Gens du voyage dans la défense de leurs droits. Elle travaille en étroite collaboration avec un réseau national composé de sept ONG (A.S.N.I.T. Association sociale nationale internationale tsigane ; A.G.P. Action grand passage ; A.N.G.V.C. Association nationale des Gens du voyage citoyens ; A.P.A.T.Z.I. - Association protestante des amis des Tziganes ; F.N.A.S.A.T. – Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tziganes et les Gens du voyage ; France Liberté voyage et CNDH ROMEUROPE) qui militent pour la défense du droit à un accès effectif au logement des Gens du voyage en France en militant contre les amendes forfaitaires imposées par les autorités nationales pour délit d'installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire. Ces ONG nationales ont publié des rapports (annexe 2), des dossiers juridiques (annexe 3) et même intenté des actions en justice pour contester la procédure d'introduction d'amendes forfaitaires devant des juridictions et des institutions nationales telles que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, malheureusement sans succès (annexe 4).

b. Résumé des faits

6. Les termes « citoyens itinérants » ou « Gens du voyage » désignent des personnes et des groupes en grande majorité de nationalité française qui ont, depuis des générations, joué un rôle clé dans la société et l'histoire françaises. Cela inclut des personnes de cultures diverses, qui s'identifient comme « Sinté », « Manouche », « Kalé », « Gitan », « Rom », « Yéniche », « Gens du voyage/Travellers », ou autre, pour lesquels la vie en caravane fait partie intégrante de leur culture. Ces groupes sont souvent rassemblés sous des appellations et des catégories génériques comme « Gens du Voyage » (en France), « Gypsies » (dans les pays anglo-saxons), « Tziganes » ou « Roms » (plus largement en Europe). Leur présence en France est attestée dès le XV^e siècle sous les termes « Gitans » ou « Romanichels ». Depuis, ils sont victimes de discrimination systématique et de formes spécifiques de racisme alimentées par des stéréotypes négatifs les associant à la criminalité,

la dangerosité, la saleté, et au refus d'intégration, faisant d'eux d'éternels étrangers dans leur propre pays. Si les Gens du voyage constituent la minorité la plus largement victime de discriminations en France³, les lois et politiques publiques mises en œuvre à leur égard créent encore davantage d'invisibilité et d'exclusion. Elles sont ultra-répressives et criminalisent leur présence et leur vie quotidienne en dehors des espaces séparés, éloignés du centre-ville et du reste de la population. En effet, 71 % des emplacements réservés aux Gens du voyage sont situés en dehors des zones résidentielles et loin des centres-villes⁴. Cette incrimination est particulièrement forte envers les Gens du voyage les plus pauvres qui risquent de se retrouver avec un casier judiciaire au seul motif d'être sans-abri. Selon la Cour des comptes, en 2017, près de 60 % des personnes désignées comme « Gens du voyage » dépendaient du Revenu de solidarité active (RSA), une prestation versée aux personnes sans activité⁵.

7. En France, la loi distingue le logement des Gens du voyage de celui du reste de la population, y compris des autres personnes résidant dans une habitation mobile. Les personnes catégorisées comme « Gens du voyage » ne peuvent vivre que dans les lieux autorisant spécifiquement leur habitat mobile dit « traditionnel ». Or, les terrains désignés sont largement insuffisants et inégalement répartis sur le territoire français. En effet, il n'existe que 1 358 terrains publics appelés « aires d'accueil » (dont 177 sont des aires de grand passage ouvertes seulement une partie de l'année, en général de mai à octobre), répartis sur 1 255 communes sur les près de 35 000 que compte la France. Seuls dix-sept départements respectent les engagements pris dans le Schéma départemental d'accueil des Gens du voyage en termes de nombre de terrains autorisés. Près de 96 % des communes françaises n'ont aucun terrain autorisant la résidence mobile pour les citoyens itinérants. Il n'y a que quelques centaines de terrains locatifs pour les citoyens itinérants (logements adaptés, terrains familiaux) dans toute la France. L'accès à la propriété privée est compliqué pour les Gens du voyage (préemption, difficulté d'accès au crédit immobilier, etc.)⁶ ou bien ils peuvent faire l'objet d'expulsions de leur propre terrain du fait d'interdictions des résidences mobiles dans les plans locaux d'urbanisme, les obligeant à se loger ailleurs⁷.
8. S'il est clair que les objectifs quantitatifs et qualitatifs définis par les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des Gens du voyage, plus de vingt ans après l'adoption de la loi Besson du 5 juillet 2000, ne sont toujours pas atteints et que, par conséquent, les terrains ou aires d'accueil offrant de bonnes

³ Voir Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Rapport 2019, p. 39. Selon l'enquête de la CNCDH menée en 2019, 69,4 % des personnes interrogées considèrent les « Gens du Voyage » comme un groupe à part du reste de la société française (seuls 36,2 % expriment la même opinion concernant les musulmans et 29,8 % concernant les Maghrébins).

⁴ Voir William Acker *Où sont les « gens du voyage » ? Inventaire critique des aires d'accueil*, Éditions du commun, 2021. Et Gaella Loiseau, *La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des gens du voyage*, FNASAT, 2022, p. 119, disponible à l'adresse :

<http://www.fnasat.asso.fr/Lalocalisationdeloffrepubliquedaccueilletdhabitatdesgensduvoyage2022.pdf>

⁵ Cour des comptes, Rapport 2017, Tome II, p. 215.

⁶ William ACKER, *Où sont les gens du voyage ? Inventaire critique des aires d'accueil*, Éditions du Commun, mars 2021.

⁷ Fondation Abbé Pierre, Rapport annuel, *L'état du mal-logement en France 2022*, 27^e rapport, pages 289-292

conditions de stationnement sont en nombre insuffisant, les sanctions pénales ciblant exclusivement les communautés des Gens du voyage ont été renforcées par l'introduction de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en vue d'établir une installation, même temporaire.

9. Les amendes forfaitaires ont été créées, comme outil pénal, par la loi n° 2016-1547 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Cette loi met en place une procédure exceptionnelle pour certains délits appelée Amende forfaitaire délictuelle (ci-après, AFD). Initialement réservée aux infractions routières (conduite sans assurance ou sans permis), le champ d'application de cette amende a été étendu à de nouveaux domaines après l'entrée en vigueur de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, tels que l'usage de stupéfiants et l'installation sur un terrain non autorisé. Lorsqu'un agent de police identifie un adulte commettant l'une des infractions concernées par une amende forfaitaire, il dresse un procès-verbal électronique. L'entière procédure repose sur ce procès-verbal. Les avis d'AFD sont envoyés par lettre simple. Le paiement de l'amende éteint l'action publique : aucune poursuite n'est engagée. Le montant de l'amende est minoré en cas de paiement immédiat ou dans un délai de 15 jours et majoré au-delà de 45 jours. Le paiement de l'AFD vaut reconnaissance des faits. L'infraction est ensuite automatiquement inscrite au casier judiciaire (bulletin B1) de la personne à la fin du délai de contestation (30 jours suivant l'envoi de l'avis d'AFD), même si la personne n'a pas reçu la lettre. La personne est reconnue coupable de l'infraction sans comparaître en justice. Elle n'a donc pas eu la possibilité d'expliquer sa situation lors d'un procès équitable devant un juge.
10. L'idée d'une amende forfaitaire pour installation illicite sur le terrain d'autrui faisait partie d'un projet de loi proposé par les sénateurs du parti politique Les Républicains en 2017. L'objectif était de renforcer et de rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales des Gens du voyage sur un terrain public ou privé. L'amende forfaitaire est contenue dans l'article 4 de ce projet de loi, dénommé par la suite loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, modifiant l'article 322-4-1 du Code pénal. L'amende forfaitaire délictuelle mise en place depuis le 19 octobre 2021 est donc issue d'un texte législatif qui renforce spécifiquement les sanctions pénales à l'encontre des Gens du voyage. Ce ciblage exclusif des Gens du voyage a été confirmé par le Président de la République, Emmanuel Macron, lors de son discours de clôture du Beauvau de la Sécurité le 14 septembre 2021 dans lequel il annonçait « [...] on va faire gagner du temps à beaucoup de monde, on va alléger la procédure, mais on va permettre aussi de répondre à des situations inacceptables sur le terrain en ayant la même approche par les amendes pénales forfaitaires pour l'occupation illicite par les Gens du voyage des terrains. » Les propos du Président de la République ne laissent aucune place au doute : la nouvelle AFD pour « installation illicite sur le terrain d'autrui » vise d'abord et avant tout une population spécifique, celle des Gens du voyage.
11. Le 19 octobre 2021, une expérimentation de l'amende pour « installation illicite sur le terrain d'autrui, en vue d'y établir une habitation, même temporaire » a été introduite dans six villes de France, à savoir Créteil, Foix, Lille, Marseille, Reims et Rennes. Néanmoins, l'ODCI a reçu des signalements de Gens du voyage dans d'autres communes selon lesquels ils avaient été menacés d'une amende s'ils ne quittaient pas les lieux. Cette amende vise des personnes qui

« s'installent en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune soit à tout autre propriétaire sans être en mesure de justifier de son autorisation ». Son montant est fixé à 500 € (minoré à 400 € en cas de paiement dans les 15 jours, majoré à 1 000 € en cas de paiement après 45 jours) et, au même titre que toute amende forfaitaire délictuelle, elle entraîne une inscription au casier judiciaire.

12. Dans sa lettre du 18 février 2022 (Annexe 5), la Défenseure des droits précise que la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour délit d'installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire, ne peut que fragiliser encore davantage la situation des Gens du voyage, ajoutant qu'il est à craindre que ceux-ci fassent l'objet d'une verbalisation sur ce fondement sans que la vérification relative au respect par la commune concernée des obligations lui incombant en vertu du schéma départemental ne soit opérée au préalable, comme cela est prévu à l'art 322-4-1 du Code pénal, qui dispose que le délit d'« installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire » n'est constitué que si la commune concernée respecte bien le schéma départemental ou n'y est pas inscrite. Par ailleurs, la Défenseure des droits souligne que les délits exigent en principe, en application de l'article 121-3 du Code pénal, la « caractérisation d'un élément intentionnel », celui-ci s'accordant *a priori* mal avec une procédure qui se fonde sur la constatation purement matérielle des faits d'occupation. En effet, aujourd'hui, l'occupation illicite du terrain d'autrui suffit au prononcé de l'amende indépendamment de l'intention des occupants. Au-delà de ces éléments, ce dispositif pose question au regard du droit à un recours effectif et à un procès équitable pour les Gens du voyage concernés.

c) Témoignages de Gens du voyage

13. Les témoignages recueillis par téléphone auprès de membres de la communauté des Gens du voyage (entre le 16 et le 22 février 2022) ont permis d'obtenir les informations suivantes :

Témoignage n° 1

14. Mon beau-père et ma femme ont été verbalisés il y a environ deux mois. J'étais sur la place de parking que j'occupe régulièrement depuis les six dernières années lorsqu'il n'y a plus d'emplacement disponible sur l'aire d'accueil des Gens du voyage de Fougères. Les propriétaires m'ont autorisé oralement à m'y installer à condition de stationner les caravanes loin des portes. En

échange, nous devons nettoyer les lieux, étant donné qu'ils sont fréquentés par de nombreux routiers qui jettent leurs déchets. Nous avons veillé à ce que la zone reste propre. La police est venue nous voir plusieurs fois au cours des six dernières années sans jamais nous verbaliser. Elle nous a même précisé que notre installation ne dérangeait personne. Ce jour-là, nous avons appris qu'une place s'était libérée sur l'aire d'accueil de Fougères. J'ai appelé le responsable pour lui dire que nous étions intéressés. Nous nous sommes rendus sur place avec les premières caravanes. J'ai rempli les documents d'entrée à 15 h. Puis nous sommes retournés au parking récupérer les autres caravanes. Quatre ou cinq véhicules de la gendarmerie sont arrivés. Sans insulte ni violence, ils nous ont avertis qu'ils allaient nous verbaliser car nous n'avions pas le droit d'être ici. J'ai expliqué que nous étions sur le départ et que j'avais eu la permission des propriétaires. Ils ont ajouté que nous n'avions aucun document prouvant cette autorisation et qu'une nouvelle loi prévoyant des amendes avait été adoptée et annoncée par le Président Macron. Ma femme a refusé de signer sur le boîtier électronique. Face à cela, les gendarmes ont dit qu'ils allaient aussi verbaliser nos enfants et les autres familles. Sous cette menace, ma femme n'a pas eu le choix et a signé. Nous avons reçu une lettre faisant suite à l'amende environ deux semaines plus tard. Ne sachant pas quoi faire, contester ou se défendre, nous avons contacté une association. À l'heure actuelle, nous n'avons toujours pas payé l'amende car nous attendons de savoir ce qu'il adviendra de nous. Nous avons quitté les lieux où nous avons été verbalisés immédiatement après le passage de la gendarmerie, étant donné que nous étions déjà sur le départ pour l'aire d'accueil de Fougères, dont les conditions sont indécentes. Il n'y a pas de chauffage dans les douches. Les prises électriques ne fonctionnent pas. Nous avons remarqué la présence de rats aussi gros que mon petit chien. Mais nous n'avons pas d'autre choix, car si nous nous installons ailleurs, nous écoperons d'une amende. Les aires d'accueil des Gens du voyage sont insuffisantes dans la zone. Par exemple, une aire de passage a été aménagée dans un village voisin de Fougères, mais elle n'est jamais ouverte car le terrain est constamment inondé. Peut-être que sur le papier, les conditions sont remplies, mais en réalité, c'est loin d'être le cas. Certains nous disent même « pourquoi n'allez-vous pas dans tel ou tel village ? Vous êtes des Gens du voyage, vous n'avez qu'à vous déplacer ! » Mes enfants sont scolarisés ici et sont inscrits à l'auto-école pour passer leur permis. Ma femme a ses soins médicaux ici. Nous vivons dans la région depuis plus de trente ans. Nous sommes des habitants de ce village et souhaitons rester ici.

Témoignage n° 2

15. C'était la dernière semaine de décembre, pendant les fêtes de fin d'année. Nous nous sommes installés à notre endroit habituel. Il n'y a pas beaucoup d'aires d'accueil disponibles dans les environs. Nous venons ici régulièrement et n'avons jamais eu de problèmes. À notre installation, deux gendarmes sont arrivés. Nous leur avons demandé si nous pouvions rester, au moins jusqu'au lendemain. C'était la fin de semaine et nous n'avions aucune autre option. Ils

nous ont confirmé que c'était possible. Nous sommes des habitués, ils nous connaissent. Ils savent que s'ils nous demandent de partir, nous coopérons. Ce jour-là, ils n'ont rien demandé. Nous en avons donc déduit que nous pouvions passer la nuit et repartir le lendemain. Dans la soirée, des gendarmes sont venus. Ce n'était pas les mêmes et ils étaient nombreux, cette fois. Le chef nous a dit que nous n'avions pas le droit d'être ici et qu'ils allaient procéder à une verbalisation. Ils ont demandé la carte d'identité de mon oncle, qui la leur a donnée, sachant qu'il venait tout juste de sortir de l'hôpital. Puis, ils se sont adressés à deux autres personnes qui ont refusé de donner la leur. J'étais la troisième personne à refuser. Ils m'ont dit que le délit concernait plusieurs personnes. Par conséquent, ils devaient avoir deux cartes d'identité et je devais leur donner la mienne. J'ai de nouveau refusé, ajoutant qu'il n'y avait aucune raison que je paie pour les autres. Ils ont répondu que c'était la loi et que de toute façon, la communauté m'aiderait pour le procès. J'ai expliqué que chacun avait sa propre caravane et que si j'étais verbalisé, je serais le seul concerné par la procédure, à payer l'amende, etc. Suite à cela, ils m'ont annoncé qu'ils allaient me mettre en garde à vue ; probablement parce que je ne sais pas tenir ma langue. Quatre d'entre eux m'ont traîné pour m'emmener au poste. J'ai des vidéos. Je ne suis pas resté longtemps en garde à vue. J'avais des problèmes dentaires qui me faisaient souffrir et je voulais partir. De plus, je travaillais de nuit et ne voulais pas être porté absent. Je n'ai pas fait appel à un avocat. Je voulais juste quitter le poste de police. Nous sommes partis après avoir été verbalisés. C'était compliqué car il n'y avait pas de place disponible dans les aires d'accueil officielles et nous ne pouvions pas aller bien loin. J'ai déjà perdu mon travail à cause d'expulsions répétées. Nous nous sommes donc installés ailleurs. Là encore, les gendarmes sont arrivés au bout de quelques jours. Parmi eux, il y en avait un que nous avons déjà vu. Il nous a dit que nous n'étions pas autorisés à rester ici et que nous devions partir. Il ne nous a pas verbalisés. Nous sommes partis. Actuellement, nous sommes installés dans une aire d'accueil officielle. Il y a souvent des places disponibles, mais c'est à 40 km de distance. En plus, c'est très cher si on ajoute l'eau et l'électricité... Vous savez, la situation est compliquée dans le département d'Ille-et-Vilaine et dans la ville de Fougères. Il n'y a pas de places disponibles. Ils devraient créer des aires familiales, mais rien n'est fait. Il y a peu de places pour les Gens du voyage et, pourtant, ils nous donnent des tickets. Nous n'avons aucune solution. Je ne sais pas ce qu'il adviendra de nous. À la suite de ma garde à vue, j'ai reçu une convocation pour juin 2022. Je pense que j'aurai l'amende à ce moment-là, mais je ne suis pas sûr.

Témoignage n° 3

16. C'était en décembre 2021. Nous venions d'arriver sur le parking d'un magasin fermé depuis des années. Des blocs de pierre et de la terre avaient été rassemblés tout autour du parking pour nous empêcher de nous installer, mais nous avons réussi à trouver un petit chemin d'accès. Nous étions sur place

depuis environ 30 minutes, peut-être une heure au maximum. Il était environ 10 h. Nous ne gênions personne. Les raccordements n'avaient pas encore été faits quand un véhicule de la gendarmerie est arrivé. Nous avons été sommés de partir. J'ai expliqué aux gendarmes que nous n'avions nulle part où aller. Je tente depuis 3 mois d'obtenir l'autorisation d'un village voisin pour installer les caravanes pendant 3 semaines. Mais ma demande est constamment refusée. Les aires d'accueil désignées sont complètes. Les gens installés là-bas ne partent pas. Je ne leur en veux pas. Au contraire, je les comprends, il n'y a pas d'autres endroits disponibles, alors ils restent ! Les gendarmes ont dit qu'ils allaient nous verbaliser et qu'il fallait quitter les lieux. Je leur ai répondu « Et nous ? Qu'est-ce qu'on fait ? Ce à quoi ils ont ajouté que c'était la loi et qu'il fallait partir. Ensuite, ils ont demandé l'identité de deux personnes. J'ai présenté ma carte d'identité et ma fille la sienne. Puis, il a fallu signer le procès-verbal. J'ai refusé. Ils m'ont dit qu'ils allaient me mettre en garde à vue. Un gendarme s'est approché de moi, les mains sur ses menottes. Cela s'est produit sous les yeux de mon fils de 8 ans, de ma fille et de ses deux enfants en bas âge. J'ai dit que je préférais aller au tribunal plutôt que d'être verbalisée. Cette amende de 500 €, c'est l'équivalent de ce que j'ai pour vivre avec mon mari et mes trois enfants par mois ! Comment vivre après cela ? Il vaut mieux aller s'expliquer auprès du juge. C'est mon droit en tant que citoyenne française de pouvoir expliquer ma situation devant le tribunal. La police a appelé des renforts. Trois ou quatre véhicules sont arrivés. Ils ont ajouté « Nous allons appeler le procureur ». Finalement, ils m'ont assuré que je n'irai pas en garde à vue, mais que je devais les accompagner dans leur fourgon pour une audition libre à la gendarmerie. C'était pareil pour ma fille, la deuxième personne à qui ils ont demandé une carte d'identité. Il ne fallait pas que je prenne mon véhicule, mais que j'aie dans leur fourgon. Je n'ai pas opposé de résistance. À notre arrivée au poste de police, ils nous ont pris en photo, puis fait des prélèvements d'empreintes digitales, d'ADN... Je leur ai dit « Mais, dans ce cas, je souhaite faire appel à un avocat. Tout ça pour un stationnement ? Leur réponse a été « C'est la loi. » Comme je n'ai rien à me reprocher, d'ailleurs c'était ma première amende, j'ai donné mes empreintes digitales et un échantillon de mon ADN. En fin de compte, je n'ai pas fait appel à un avocat, les gendarmes m'ayant simplement informée que j'aurai une audition plus tard au printemps 2022 en présence d'un avocat. Ma fille est également convoquée le même jour. Tout cela s'est produit entre 10 h et 14 h environ. Nous avons donc dû quitter les lieux pour aller un peu plus loin. Trois jours plus tard, nous avons été testés positifs à la covid-19. Le jour même ou le lendemain, un huissier est venu avec une convocation pour expulsion. Je l'ai informé que nous étions tous positifs à la covid-19. Il ne m'a pas crue et semblait penser que c'était une excuse pour ne pas recevoir la convocation. Il m'a remis la convocation. Nous sommes partis pour nous installer dans un autre parking. Nous avons pu négocier avec le propriétaire qui a accepté de nous laisser nous installer pendant un mois. À la fin du mois, nous sommes partis, comme convenu. Mais il n'y a toujours pas d'emplacement autorisé disponible. Nous sommes de nouveau allés un peu plus loin et les gendarmes sont arrivés dans la foulée. Ils nous ont demandé de partir sans nous verbaliser. Mais ils nous suivaient et à chaque arrêt, ils nous disaient que nous n'avions pas le droit de rester et qu'il fallait partir. À chaque fois, nous devons partir rapidement. Cela a duré pendant trois jours. Aucun emplacement autorisé n'était disponible dans les environs. Même les animaux sont mieux

traités que nous. Lorsqu'on raconte cette histoire, personne ne nous croit. Il faut le voir pour le croire. Qu'en est-il des personnes qui font du camping ? Elles ont des emplacements où s'installer. Et, souvent, lorsqu'elles vont ailleurs, elles ne sont pas dérangées. Nous n'avons pas d'espaces de stationnement autorisés et s'il y en a, c'est très loin et à proximité des déchetteries. C'est de la discrimination.

Témoignage n° 4

17. Nous nous sommes installés à plusieurs sur un terrain situé à proximité de Fougères. Nous avions prévu de partir le lendemain. Les gendarmes étaient déjà venus nous voir et avaient simplement vérifié nos cartes d'identité. À l'époque, ils étaient deux ou trois. Ce jour-là, les gendarmes sont arrivés en grand nombre. Ils étaient même accompagnés de chiens. Sans insulte ni violence, ils nous ont demandé de présenter nos cartes d'identité, ce que nous avons fait. Ensuite, ils ont dit « Signez ici » sans rien nous expliquer. Au début, nous refusions de le faire. Ils nous ont répondu que, dans ce cas, ils nous mettraient en garde à vue. Nous avons donc signé sans savoir ce que contenait le document. Je n'avais pas compris qu'ils nous verbalisaient. Nous sommes partis le lendemain, comme prévu.
Après environ dix jours, nous avons reçu une amende de 400 €. Je relève régulièrement mon courrier au CCAS. J'ai envoyé les documents à une ONG locale. Je ne savais pas quoi faire, je ne peux pas payer cette somme. Je n'ai pas payé l'amende. Je suis dans l'attente, car je ne sais pas quoi faire.

d Droit interne applicable

18. 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 à l'article 1^{er} 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 d'un an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Dans les conditions prévues à l'article 495-17 du code de procédure pénale, l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 400 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée de 1 000 €.

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.

19. Article 495-17 du Code de procédure pénale (modifié par la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022, art. 29)

Lorsque la loi le prévoit, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle fixée par la loi, qui ne peut excéder le montant prévu au premier alinéa de l'article 131-13 du code pénal, dans les conditions prévues à la présente section.

Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si le délit a été commis par un mineur ou si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément. Elle n'est pas non plus applicable en état de récidive légale, sauf lorsque la loi en dispose autrement.

20. Article 495-18 du Code de procédure pénale (créé par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016)

L'amende forfaitaire doit être acquittée dans les quarante-cinq jours qui suivent la constatation de l'infraction ou, si l'avis d'infraction est ultérieurement envoyé

à l'intéressé, dans les quarante-cinq jours qui suivent cet envoi, à moins que l'intéressé ne formule dans le même délai une requête tendant à son exonération auprès du service indiqué dans l'avis d'infraction. Cette requête est transmise au procureur de la République.

Toutefois, l'amende forfaitaire est minorée si l'intéressé en règle le montant soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit dans un délai de quinze jours à compter de la constatation de l'infraction ou, si l'avis d'infraction est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans un délai de quinze jours à compter de cet envoi.

À défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai prévu au premier alinéa, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le procureur de la République.

21. Article 495-19 du Code de procédure pénale (modifié par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019)

Le titre mentionné au dernier alinéa de l'article 495-18 est exécuté suivant les règles prévues au présent code pour l'exécution des jugements correctionnels. La prescription de la peine commence à courir à compter de la signature par le procureur de la République du titre exécutoire, qui peut être individuel ou collectif.

Dans les trente jours suivant l'envoi de l'avis invitant l'auteur de l'infraction à payer l'amende forfaitaire majorée, celui-ci peut former auprès du ministère public une réclamation motivée qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire en ce qui concerne l'amende contestée. Cette réclamation reste recevable tant que la peine n'est pas prescrite, s'il ne résulte pas d'un acte d'exécution ou de tout autre moyen de preuve que l'intéressé a eu connaissance de l'amende forfaitaire majorée.

22. Article 495-20 du Code de procédure pénale (modifié par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 58)

La requête en exonération prévue à l'article 495-18 ou la réclamation prévue à l'article 495-19 n'est recevable que si elle est adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, en utilisant le formulaire joint à l'avis d'amende forfaitaire ou d'amende forfaitaire majorée, et si elle est accompagnée soit d'un document démontrant qu'il a été acquitté une consignation préalable d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire, dans le cas prévu au premier alinéa de l'article 495-18, ou à celui de l'amende

forfaitaire majorée, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article 495-19, soit du récépissé du dépôt de plainte pour le délit d'usurpation d'identité prévu à l'article 434-23 du code pénal.

Le procureur de la République vérifie que les conditions de recevabilité de la requête ou de la réclamation prévues au présent article sont remplies.

Les requêtes et les réclamations prévues au présent article peuvent également être adressées de façon dématérialisée, selon des modalités précisées par arrêté.

23. Article 495-21 du Code de procédure pénale

Au vu de la requête faite en application du premier alinéa de l'article 495-18 ou de la réclamation faite en application du deuxième alinéa de l'article 495-19, le procureur de la République peut soit renoncer à l'exercice des poursuites, soit procéder conformément aux articles 389 à 390-1, 393 à 397-7, 495 à 495-6 ou 495-7 à 495-16, soit aviser l'intéressé de l'irrecevabilité de la contestation non motivée ou qui n'a pas été effectuée en utilisant le formulaire joint à l'avis d'amende forfaitaire ou à l'avis d'amende forfaitaire majorée. La décision d'irrecevabilité du procureur peut être contestée devant le président du tribunal correctionnel ou un juge désigné par le président du tribunal judiciaire.

En cas de condamnation, l'amende prononcée ne peut pas être inférieure au montant de l'amende forfaitaire dans le cas prévu à l'article 495-18, ni être inférieure au montant de l'amende forfaitaire majorée dans le cas prévu à l'article 495-19.

En cas de classement sans suite ou de relaxe, le montant de la consignation est reversé à la personne à qui avait été adressé l'avis de paiement de l'amende forfaitaire ou ayant fait l'objet des poursuites. Les modalités de ce remboursement sont définies par voie réglementaire. En cas de condamnation, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant prévu au deuxième alinéa du présent article, augmenté d'un taux de 10 %.

Par dérogation aux deuxième et troisième alinéas, le tribunal peut, à titre exceptionnel, par décision spécialement motivée au regard des charges et des revenus de la personne, ne pas prononcer d'amende ou prononcer une amende d'un montant inférieur à ceux prévus aux mêmes alinéas.

24. Article 495-22 du Code de procédure pénale

Pour l'application de la présente section, le lieu du traitement automatisé des informations nominatives concernant les infractions constatées par un procès-

verbal établi sous format numérique est considéré comme le lieu de constatation de l'infraction.

25. Article 495-24 du Code de procédure pénale

Lorsque la personne qui a fait l'objet d'une amende forfaitaire majorée ne conteste pas la réalité du délit mais sollicite, en raison de ses difficultés financières, des délais de paiement ou une remise gracieuse, elle adresse sa demande motivée au comptable public compétent.

Dans ce cas, l'article 495-20 n'est pas applicable. S'il estime la demande justifiée, le comptable public compétent peut alors octroyer des délais ou rendre une décision de remise gracieuse partielle ou totale, le cas échéant en appliquant une diminution de 20 % des sommes dues, en application de l'article 707-4.

26. Article D45-4 du Code de procédure pénale (version en vigueur depuis le 21 août 2021 – modifié par Décret n° 2021-1093 du 18 août 2021 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle)

À la suite de la constatation du délit, un avis d'infraction, une notice de paiement et un formulaire de requête en exonération, sont envoyés au domicile de l'intéressé par lettre simple.

Lors de la constatation du délit, la personne est avisée qu'elle recevra un avis d'amende forfaitaire au domicile qu'elle a déclaré. Il est fait mention de cet avis dans le procès-verbal électronique dressé conformément à l'article D. 45-3.

Lorsque la procédure de l'amende forfaitaire est appliquée au délit de conduite sans assurance, prévu à l'article L. 324-2 du code de la route et que celui-ci a été constaté, sans interception du conducteur, selon les modalités prévues à l'article L. 130-9 du même code, par ou à partir d'un appareil de contrôle automatique, ces documents sont adressés au titulaire du certificat d'immatriculation.

e. Violations de la Charte sociale européenne

Violation de l'article 31 lu seul ou en combinaison avec l'article E

L'article 31 impose aux États une obligation de moyens, ce qui signifie qu'ils doivent prendre des « mesures appropriées » en vue d'assurer l'accès au logement (*Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, § 29). Les États n'ont pas d'obligation de résultat, mais ils doivent prendre des mesures effectives pour que des résultats en matière d'accès au logement soient atteints (*CEDR c. France*, § 30 [citant *Mouvement international ATD-Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 58 à 67 ; *Associations nationales travaillant avec les sans-abris c. Slovaquie*, réclamation n° 53/2008, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2009, §§ 28 à 31]). L'article 31 exige, au paragraphe 1, la promotion d'un logement d'un niveau suffisant, au paragraphe 2, la prévention et la réduction de l'état de sans-abri et, au paragraphe 3, l'accessibilité du coût du logement.

Dans l'affaire *CEDR c. France* de 2008, le Comité a estimé que le manquement de la France à son obligation de créer un nombre suffisant d'aires d'accueil, de maintenir ces aires d'accueil dans des conditions adéquates et de fournir un accès au logement aux Gens du voyage sédentarisés constituait une violation de l'article 31 § 1. Dans son dernier suivi, le Comité a noté que ces circonstances n'avaient toujours pas été mises en conformité avec la Charte (évaluation de suivi : *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation collective n° 51/2008, §§ A1 - C3). L'exposé des faits de cette réclamation contient des informations complémentaires sur la situation actuelle des aires d'accueil. Étant donné la grande disparité du nombre d'aires d'accueil autorisées disponibles, de leurs coûts d'accès élevés et des conditions de vie inadéquates dans la plupart d'entre elles, il est nécessaire d'avoir recours à d'autres moyens d'installation légale en vue de fournir un logement adéquat, de prévenir et de réduire l'état de sans-abri et de rendre le logement accessible à tous les Gens du voyage en France. L'introduction d'amendes forfaitaires sans disposition procédurale garantissant une verbalisation uniquement dans les communes qui se sont conformées aux obligations leur incombant en vertu du schéma départemental prévu à l'article 1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 conduit à placer les familles des Gens du voyage, en particulier les plus pauvres, en situation d'illégalité et à leur imposer des amendes sans autres options matérielles⁸. Par conséquent, la situation bloque l'accès au logement pour un grand nombre de Gens du voyage, en violation de l'article 31 § 1.

Dans l'affaire *CEDR c. France* de 2008, le Comité a estimé qu'il y avait violation de l'article 31 § 2 en raison des procédures d'expulsion en France. Ainsi, le Comité a noté que l'occupation illégale pouvait être de nature à justifier l'expulsion si les critères de l'occupation illégale ne sont pas trop étendus et si les procédures requises sont respectées et suffisamment protectrices des droits des personnes concernées (*CEDR c. France*, § 67 [selon *CEDR c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006]). L'analyse du Comité consistait essentiellement à relever les particularités requises des procédures d'expulsion, ainsi que les aspects « particulièrement problématiques » de l'expulsion (*CEDR c. France*, §§ 68-69). De leur côté, les amendes n'entraînent pas les mêmes problèmes que les expulsions, à savoir plonger immédiatement les résidents dans l'itinérance, souvent par la violence physique.

⁸ Il convient de noter que seuls 22 départements sur 95 répondaient aux prescriptions des schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage en 2020, et cela 20 ans après la loi Besson II, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/enqu%C3%AAte%20dhup%20gdv%202020.pdf>.

Néanmoins, les amendes contestées dans la présente réclamation sont exorbitantes, s'accompagnent d'une inscription au casier judiciaire et, compte tenu de l'absence d'autres options proposées par l'État, risquent fort de favoriser la récurrence. Les Gens du voyage concernés verront probablement leur situation financière se détériorer du fait des saisies sur leur compte bancaire. Les conséquences se traduiront par une incrimination et une paupérisation massive de ces populations, tout ceci avec encore moins de garanties procédurales que les expulsions décrites dans l'affaire *CEDR c. France* (2008). La situation favorisera inévitablement l'état de sans-abri et constituera une violation de l'article 31 § 2.

L'article 31 § 3 de la Charte exige que le coût du logement soit accessible. Au vu du nombre de Gens du voyage en France et de la rareté des aires d'accueil, il est impossible d'installer toutes ces personnes sur ce type d'aires ou des terrains familiaux. Sans les procédures nécessaires préalables à une verbalisation en vue de confirmer que les communes respectent leurs obligations au titre des schémas départementaux et de faire état de l'aspect intentionnel d'une installation illicite, il est certain que les Gens du voyage ne pourront faire autrement que de contrevenir à la législation faute d'installation « légale ». Comme le confirment les témoignages, même l'autorisation des propriétaires de terrains ne les protègent pas toujours d'une verbalisation si les gendarmes insistent sur l'illégalité de leur installation. Par conséquent, le montant de ces amendes est, dans une certaine mesure, pris en compte de façon réaliste et inévitable dans le coût des logements pour les Gens du voyage en France. Ce montant, de 500 à 1 000 € par personne, est inabordable pour la plupart des Français, tout comme pour une grande partie de la communauté des Gens du voyage, en particulier dans le contexte de la marginalisation dont elle est victime en Europe et qui a été reconnue par le Comité. Par conséquent, l'État partie enfreint également l'article 31 § 3.

L'article E de la Charte sociale européenne prévoit que « [La] jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune », ce qui inclut l'appartenance à la communauté des Gens du voyage. Dans l'affaire *CEDR c. France* de 2008, le Comité a jugé que les Gens du voyage faisaient l'objet de discrimination dans la mise en œuvre de l'article 31 compte tenu du manque d'aires d'accueil, des mauvaises conditions de vie, des expulsions et du fait que les caravanes ne sont pas reconnues comme des logements (*CEDR c. France*, § 80). Le Comité a insisté sur la nécessité de traiter avec discernement les personnes dans des situations différentes « afin de garantir une égalité réelle et efficace » (*CEDR c. France*, § 83). Dans l'affaire de 2008, la France a manqué à son obligation à cet égard : « les différences spécifiques des Gens du voyage ne sont pas suffisamment prises en compte et [...], par conséquent, ils font l'objet de discrimination dans la mise en œuvre du droit au logement. » (*CEDR c. France*, § 84). La procédure d'amende forfaitaire de la France incluse à l'article 4 de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 est tout autant discriminatoire à l'égard des Gens du voyage. Comme mentionné précédemment, elle entrave leur droit d'accéder à un logement effectif. Par ailleurs, tel que mentionné dans l'exposé des faits, les sénateurs avaient proposé cette loi dans le but « de renforcer et de rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales des Gens du voyage sur un terrain public ou privé ». Également mentionné dans l'exposé des faits, le Président Macron a lui-même déclaré, « on va faire gagner du temps à beaucoup de monde, on va alléger la procédure, mais on va permettre aussi de répondre à des situations inacceptables sur le terrain en ayant la même approche par les amendes pénales forfaitaires pour l'occupation illicite par les Gens du voyage des terrains. » La loi vise

clairement et spécifiquement les Gens du voyage et ne prend pas en considération la situation différente à laquelle ils sont confrontés. En effet, les aires d'accueil légales sont insuffisantes en France. La pratique qui consiste à cibler cette précarité du logement par des sanctions pénales et financières est discriminatoire car elle fait abstraction de la situation particulière de cette population.

Violation de l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E

L'article 16 de la Charte affirme que la famille représente « une cellule fondamentale de la société » ayant le droit à une protection économique, juridique et sociale 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. Pourtant, au lieu de mettre en place des mesures en faveur des familles de Gens du voyage, l'État partie augmente directement les risques économiques, juridiques et sociaux pour ces familles avec l'introduction d'une procédure d'imposition d'une amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire.

Les amendes forfaitaires soulèvent de graves problèmes en termes de protection économique, sociale et juridique. Tout d'abord, il convient de noter que l'avis d'amende est envoyé par lettre simple à la personne présumée avoir commis le délit. Le délai de contestation de l'amende est de 45 jours à partir de la date d'envoi de la lettre. Cette lettre contient également un formulaire de « requête en exonération », un document indispensable pour contester l'amende ; sans ce document, la contestation est considérée comme irrecevable. Or, pour les Gens du voyage, il existe une dichotomie entre leur lieu de résidence et leur domiciliation. Rares sont les personnes à recevoir leur courrier directement à domicile et plusieurs centaines de kilomètres peuvent les séparer de leur lieu de résidence, les empêchant de relever régulièrement leur courrier. De plus, il existe en France des refus de domiciliation. Certaines personnes ne reçoivent donc pas les avis à temps, voire pas du tout. Elles ne sont par conséquent pas informées des charges retenues contre elles et sont dans l'impossibilité de contester et de se défendre d'avoir commis le délit. Cette absence d'avis et de possibilité de contestation sont d'autant plus graves que le montant de l'amende est forfaitaire et automatisé. Autrement dit, il n'existe aucune garantie que l'amende soit proportionnelle aux personnes concernées. Les conséquences de cette amende forfaitaire sont dramatiques : les familles se retrouvent surendettées, avec des saisies directes sur leur compte bancaire ou leurs prestations sociales et familiales. Elles ont alors des difficultés à subvenir à leurs besoins les plus fondamentaux et peuvent encore moins accéder au logement autorisé ; des personnes se retrouvent en situation d'errance, sans logement autorisé, à chercher des lieux éloignés et cachés afin de ne pas être verbalisées. Cela a également des répercussions importantes sur la scolarisation des enfants, ainsi que sur l'accès aux soins de santé et aux services publics. Le risque est la fin du mode de vie des différents groupes itinérants, ce qui représente un véritable « génocide culturel ».

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la caravane des Gens du voyage n'est toujours pas considérée comme un logement en droit français. Par conséquent, ils ne

bénéficient pas du statut protecteur du logement : pas de trêves hivernales pour les expulsions, pas d'interdiction des coupures d'eau et d'électricité et impossibilité d'accéder aux aides sociales liées au logement (comme l'Aide personnalisée au logement [APL], les chèques énergies, etc.). À cela s'ajoute le coût des emplacements et des terrains autorisés. En effet, un emplacement sur un terrain désigné (type « aire d'accueil ») n'est pas gratuit. Le coût est extrêmement variable d'un terrain à un autre. Il est en moyenne de 300 € par mois, mais peut atteindre sur certains terrains plus de 500 € en raison d'une tarification locale, auquel doit s'ajouter le prix d'une caution devant généralement être versée en liquide (souvent de 100 à 300 €) et le coût des fluides (eau et électricité) dont les prix sont plus élevés que pour les autres habitants de la commune. Les familles n'ayant pas les moyens d'acheter leur propre terrain dans une zone autorisant les caravanes n'ont pas d'autre choix que de s'installer sur ces terrains dits « aires d'accueil », malgré leurs coûts. Cependant, les personnes n'étant pas en capacité de payer le prix de l'emplacement et/ou des fluides se voient soit dans l'obligation de quitter par elles-mêmes les lieux faute de pouvoir continuer à payer, soit expulsées suite à des impayés sans solution de relogement. Ces personnes, sans solution de logement, s'installent dans des zones non autorisées, en stationnement considéré comme « illicite ». Elles risquent alors une amende, une peine d'emprisonnement, la saisie de leur caravane et l'expulsion. Dans l'affaire CEDR c. France de 2008, le Comité a déclaré que les constats de violation de l'article 31 et de l'article E, lu en combinaison avec l'article 31, chez les populations impliquant des familles, emportent constat de violation également de l'article 16, et de l'article E lu en combinaison avec l'article 16. Les populations concernées par les amendes forfaitaires incluent incontestablement des familles. Les témoignages font spécifiquement état des difficultés des familles et même de la verbalisation de plusieurs membres d'une même famille. Et, comme cité précédemment, le manquement à fournir un accès à un logement effectif aux familles de Gens du voyage est discriminatoire et contraire à l'article E. La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France, notamment dans l'arrêt Winterstein du 17 janvier 2014, pour violation de l'article 8 de la CEDH. Dans cet arrêt, la Cour a déclaré : « Elle rappelle que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité des Gens du voyage, même lorsqu'ils ne vivent plus de façon nomade, et que des mesures portant sur le stationnement des caravanes influent sur leur faculté de conserver leur identité et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition (Chapman, précité, § 73, Connors, précité, § 68 et *Wells c. Royaume-Uni* (déc.)) » et rappelle « qu'elle a déjà jugé que la vulnérabilité des Tsiganes et Gens du voyage implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre, tant dans le cadre réglementaire en matière d'aménagement que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers (Connors, précité, § 84, Chapman, précité, § 96 et décision Stenegry et Adam précitée) ».

Violation de l'article 30, lu seul ou en combinaison avec l'article E

À travers ses lois et pratiques répressives envers les Gens du voyage, en particulier les plus pauvres, l'État français renforce la paupérisation et la vulnérabilité de ces personnes déjà victimes de discrimination au lieu de prendre des mesures pour dépénaliser l'état de sans-abri et l'extrême pauvreté. En effet, le rejet et l'exclusion des populations nomades conduisent à une exclusion spatiale en considérant leur présence dans l'espace public comme une infraction. Elles ne peuvent mener leur vie quotidienne que sur des terrains autorisés très précisément délimités et font l'objet d'une sanction pénale lorsqu'elles en sortent. Ces sanctions pénales s'accompagnent d'une expulsion sans aucune solution de relogement. Les personnes se retrouvent alors sans-abri et à la merci de nouvelles condamnations pénales. Le Comité européen des droits sociaux a déjà établi une violation des droits fondamentaux des Gens du voyage par l'État du fait de sa politique pénale, en particulier dans une décision du 24 janvier 2012 dans laquelle il indique : « Le Comité rappelle que, lorsque, faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation (en l'espèce le droit de stationner sur une aire prévue à cette fin), les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles (en l'espèce, stationner irrégulièrement), 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 (*Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 53). Le Comité ajoute que : « [...] l'exécution de la procédure d'évacuation contestée expose, en pratique, davantage que quiconque les Gens du voyage au risque de devenir sans abri parce que les conditions de stationnement régulier sont par trop limitées et que, par conséquent, un logement tenant compte de leur mode spécifique d'habitat ne leur est pas offert ». Se crée alors un cercle vicieux d'incrimination, d'exclusion et de pauvreté : les familles paupérisées n'ayant pas accès aux terrains autorisés sont condamnées au pénal et doivent payer de fortes amendes et subir expulsion sur expulsion. Les amendes répétées les entraînent vers le surendettement, rendant encore plus difficile leur accès à un logement décent. Elles se retrouvent alors en situation d'errance, forcées de vivre de plus en plus cachées et invisibilisées pour éviter d'être verbalisées. Ces familles sont alors de fait exclues des politiques et pratiques sociales, ce qui a un impact sur leurs possibilités de répondre à leurs besoins les plus fondamentaux : l'eau et l'assainissement, la nourriture, le chauffage, etc. Il s'agit donc d'une spirale d'exclusion et de violations des droits les plus élémentaires qui est en place par l'incrimination des Gens du voyage et de leur mode de vie.

L'article 30 de la Charte prévoit le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et inclut la promotion de l'accès au logement des personnes se trouvant en situation d'exclusion sociale. Dans l'affaire de 2008, il ressort clairement des conclusions du Comité au titre de l'article 31 que la politique de logements en faveur des Gens du voyage était insuffisante, et que, par conséquent, la France n'avait pas favorisé « l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver dans une situation d'exclusion sociale » (*CEDR c. France*, § 95). Ici, l'argument est assez similaire.

Les Roms et les Gens du voyage sont confrontés à une discrimination généralisée et à l'exclusion. La recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe note qu'ils « continuent à faire partie des catégories de population les plus défavorisées en Europe ». La situation est sensiblement la même, et compte tenu de l'impact des amendes prévues à l'article 4 de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 sur le droit au logement des Gens du voyage en France tel qu'avancé dans l'argument précédent sur l'article 31, il s'ensuit qu'il y a violation par la France de la garantie de l'accès au logement pour les Gens du voyage se trouvant dans une situation d'exclusion sociale. Dans l'affaire de 2008, le Comité a rappelé que « les mesures prises pour une approche globale et coordonnée de lutte contre l'exclusion sociale doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent » (*CEDR c. France*, § 99). Cette liste ne doit pas être interprétée de manière exhaustive ou restrictive. La discrimination dans la violation d'autres droits fondamentaux envers des populations victimes d'exclusion sociale peut également constituer une violation de l'article E, lu en combinaison avec l'article 30. À travers son régime d'amende, l'application du droit au logement dans la lutte contre l'exclusion sociale est clairement discriminatoire, les acteurs législatifs et exécutifs ayant expressément indiqué qu'elle ciblait les Gens du voyage. Par ailleurs, il ressort des témoignages des Gens du voyage interrogés que les autres personnes sans abri ou faisant du camping elles aussi installées de manière « illicite » ne sont ni traitées ni verbalisées par les gendarmes comme eux. Étant donné que la culture et le mode de vie de nombreux Gens du voyage sont liés à l'itinérance, ils font explicitement l'objet d'une discrimination dans la garantie de l'accès à leur culture en tant que personnes exclues socialement à travers le système d'amende forfaitaire pour ces mêmes raisons. Enfin, les amendes prévues à l'article 4 de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018, tel que mentionné précédemment, favorisent vraisemblablement la paupérisation, la faillite et la récidive. Cela s'explique par l'incapacité inhérente de nombreux Gens du voyage défavorisés à respecter la loi du fait du manque d'aires d'accueil légales ainsi que par le manquement de l'État à faire appliquer les schémas départementaux prévus à l'article 1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000. Ce système d'amende est là encore discriminatoire en ce sens qu'il vise explicitement la communauté des Gens du voyage et entrave l'accès à leurs droits, comme à l'emploi, en leur imposant une charge financière et un casier judiciaire.

Résumé des violations des articles 31, 16 et 30, lus en combinaison avec l'article E de la Charte

Outre les arguments exposés ci-dessus, il est intéressant de remarquer que les systèmes et les pratiques juridiques et judiciaires concernant l'AFD, une procédure pénale qui déroge au droit commun français, créent systématiquement des situations contraires à ces articles. Cette procédure dérogatoire, fondée sur le paiement forfaitaire pour un délit,

prive les usagers de l'accès à la justice⁹, en plus d'être particulièrement préjudiciable aux droits des Gens du voyage. Cette procédure entraîne une coupure avec le système de justice dès lors que le délit est inscrit lors d'une audition en personne avec la police, qui n'a aucun compte à rendre au procureur de la République¹⁰. Néanmoins, le délit pour installation illicite tel que défini dans l'article 322-4-1 du Code pénal français exige une vérification complexe afin d'en assurer la qualification et l'évaluation juridiques. À cela s'ajoute la complexité croissante de la conformité par les autorités locales à l'obligation de créer des aires d'accueil à la suite d'assouplissements de la loi du 5 juillet 2000. La Défenseure des droits (annexe 6) a observé que « *[m]algré les efforts de formation des agents verbalisateurs, ces derniers, souvent insuffisamment accompagnés et encadrés, peuvent commettre des erreurs de qualification et de caractérisation de l'infraction dont les conséquences sont préjudiciables à l'usager* ». Par ailleurs, le manque de structures nécessaires à l'accueil et au logement des Gens du voyage pourrait théoriquement inciter le bureau du procureur de la République à classer l'affaire sans suite, même en cas d'occupation illégale d'un terrain privé. Il est très rare que les propriétaires fonciers délivrent une autorisation écrite, que les Gens du voyage ne pourront presque jamais présenter. Cette autorisation est donc souvent verbale, voire même le résultat d'une simple tolérance reconnue par le droit civil français, et implique, dans tous les cas, une vérification approfondie qui, en l'absence de recours à l'AFD, devrait être réalisée sous la supervision du procureur de la République.

Enfin, comme le montrent les témoignages recueillis, les amendes sont toujours accompagnées d'une expulsion sans procédure contradictoire. Les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive par la police et, surtout, les circonstances associées à la procédure d'AFD privent les personnes de conditions d'expulsion respectant la dignité humaine et offrant des solutions de relogement¹¹.

Le manquement répété à l'application de la loi du 5 juillet 2000 signifie que les Gens du voyage sont exposés à une occupation illégale des terrains et aux sanctions prévues à l'article 322-4-1 du Code pénal. Le fait que ce délit soit automatiquement sanctionné par une AFD, sans aucun contrôle judiciaire, porte atteinte à leur droit au logement, d'autant plus que cette sanction est accompagnée d'une expulsion expéditive sans solution de relogement. Les conditions de ladite expulsion sans procédure contradictoire ni solution de relogement, provoquées uniquement par les forces de l'ordre à l'aide de la procédure d'AFD décrite précédemment, conduisent inévitablement à l'état de sans-abri. Les personnes contraintes de stationner illégalement en raison du manque d'espaces autorisés accessibles font l'objet de sanctions sévères et sont privées de leurs droits les plus fondamentaux.

⁹ Voir Défenseur des droits, décision cadre du 31 mai 2023 (JORF n° 0124 du 31 mai 2023)

¹⁰ Voir, par exemple, la circulaire du 6 juillet 2023 - CRIM 2023 – 9 / E1 – 05/07/2023 « *La procédure d'amende forfaitaire, qui exclut toute prise d'attache avec la permanence du parquet pour assurer l'orientation à la suite de la constatation de l'infraction, conduit à un traitement plus rapide des procédures* ».

¹¹ Voir *CEDR c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision du 18 octobre 2006, § 51, et *CEDR c. France*, réclamation n° 51/2008 du 19 octobre 2009.

Les dispositifs décrits précédemment démontrent que, en droit et en pratique, l'application de la procédure simplifiée et automatique de l'AFD aux Gens du voyage les expose plus que quiconque au risque de ne pas avoir accès à un logement adapté à leur mode de vie et, aussi, de se retrouver sans abri :

- l'envoi des avis d'amende par la poste au domicile pour des personnes itinérantes est nécessairement préjudiciable à leur intérêt premier. Comme décrit plus haut, il existe une dichotomie entre leur lieu de résidence et leur domiciliation, qui est généralement mobile.
- Pour contester l'AFD, la personne concernée doit déposer le montant de l'amende contestée. L'AFD pour délit d'installation illicite ne figure pas parmi les délits exemptés de consignation (loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023). Si d'autres délits sont exemptés, cette exigence de dépôt ne représente pas seulement un obstacle majeur à la possibilité de contester l'AFD, mais cible aussi une population particulièrement vulnérable, même si le délit en question vise leur habitat spécifique.
- L'appauvrissement de la population des Gens du voyage déjà vulnérables est sans aucun doute encouragé par les dispositifs d'automatisme sans contrôle du bureau du procureur de la République issus des caractéristiques procédurales décrites précédemment. Si l'amende forfaitaire simple de 500 € correspond au minimum social pour les plus modestes, bon nombre d'entre eux écotent d'une amende majorée de 1 000 € en cas de non-paiement dans les délais ou de non-contestation, ce qui réduit la possibilité pour ces personnes de payer les frais d'accès aux aires d'accueil et les charges connexes, menant à un état de sans-abri.

Par conséquent, cette population est exposée plus que toute autre aux risques mentionnés dans le premier paragraphe, et les violations suivantes doivent être constatées : violation de l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée et de l'article E, lu en combinaison avec l'article 30, violation de l'article 31 et de l'article E, lu en combinaison avec l'article 31 et violation de l'article 16 et de l'article E, lu en combinaison avec l'article 16.

À la suite de ce résumé, il convient de préciser que, du fait de l'impossibilité pour les Gens du voyage d'avoir accès à un juge, ils n'ont pas pu contester la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Conclusion

La procédure actuelle d'imposition d'une « amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire » aux Gens du voyage en France permet une véritable discrimination et entraîne une ségrégation en matière de logement, ainsi qu'une forte incrimination de ces populations, en particulier des plus pauvres qui n'ont pas les moyens d'accéder au logement autorisé. Cette incrimination porte d'autant plus atteinte aux droits fondamentaux des concernés qu'elle vise un groupe spécifique victime d'une discrimination fondée sur des motifs racistes, un groupe vu comme indésirable, avec la volonté de le voir disparaître de l'espace public. Cette amende

forfaitaire délictuelle pour installation illicite sur le terrain d'autrui vient compléter l'arsenal législatif participant à la discrimination systématique des Gens du voyage. Cette procédure expéditive sans prise en considération de la situation des personnes concernées aura pour conséquence d'exclure un peu plus les Gens du voyage. Ces derniers seront considérés comme des délinquants et leur mode de vie davantage stigmatisé. Au-delà de faire naître un sentiment d'injustice et une défiance des institutions, l'inscription du délit au casier judiciaire - conséquence de l'amende forfaitaire délictuelle - interdira l'accès des Gens du voyage condamnés à certaines professions. Surtout, les personnes seront verbalisées une première fois puis, sans solution de logement sur un terrain autorisé, seront verbalisées de nouveau et considérées comme récidivistes. Elles risqueront alors des peines très lourdes, y compris des peines d'emprisonnement. L'escalade des peines et sanctions peut être très rapide du fait de la rareté des terrains autorisés. Cela s'ajoute au fait que les Gens du voyage concernés par ce délit sont les personnes les plus vulnérables : celles qui ne trouvent pas de terrains autorisés où s'installer, qui ne peuvent pas s'acheter de terrain ou qui ne peuvent pas accéder aux « aires d'accueil » en raison de leurs tarifs pouvant être prohibitifs. Ces personnes verront leur situation financière se détériorer du fait des amendes à payer et des saisies sur leur compte bancaire. Les conséquences seront donc une incrimination et une paupérisation massive des populations itinérantes. Pour éviter la faillite ou l'emprisonnement, les personnes ne trouvant pas de terrain autorisé n'auront pas d'autre choix que de cesser le voyage. Cette amende forfaitaire est donc un nouveau moyen de contraindre les Gens du voyage à abandonner leur mode de vie. C'est une véritable menace pesant sur le mode de vie itinérant et la vie en habitat mobile et léger. Ainsi, le CEDR estime qu'il existe une nécessité urgente de mettre un terme à la procédure d'imposition d'une amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire, en ce sens qu'elle est discriminatoire envers les Gens du voyage en France et porte atteinte à leurs droits fondamentaux.

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

Pour le Centre européen des droits des Roms,

Dorde Jovanovic, Président



