

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



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



8 juillet 2024

Pièce n° 3

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

MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDÉ

Enregistrées au Secrétariat le 1 juillet 2024

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE
SUR LE BIEN-FONDE DE LA RECLAMATION n° 230/2023
Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. FRANCE

1. Par un courrier en date du 26 septembre 2023, le Comité européen des droits sociaux (ci-après le « Comité ») a communiqué au Gouvernement français la réclamation présentée le 18 septembre 2023 par le Centre européen pour les droits des Roms (ci-après le « CEDR »), tendant à ce que le Comité déclare que la situation de la France n'est pas conforme aux articles 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 (droit au logement) de la Charte sociale européenne révisée (ci-après la « Charte »), lus seuls ou en combinaison avec l'article E (principe de non-discrimination) de la Charte.
2. Le 20 mars 2024, le Comité a déclaré recevable la réclamation du CEDR.
3. Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les observations qui suivent sur le bien-fondé de cette réclamation collective.

❧ ❧ ❧

I. EXPOSE DES GRIEFS

4. L'organisation réclamante soutient que l'introduction d'une procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en réunion en vue d'établir une habitation, même temporaire, serait contraire aux articles 16, 30 et 31 de la Charte, lus seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte. L'organisation réclamante soutient que l'introduction d'une telle amende forfaitaire aurait pour effet de bloquer l'accès au logement pour un grand nombre de Gens du voyage, d'augmenter les risques économiques, juridiques et sociaux pour leur famille et de renforcer la paupérisation et la vulnérabilité de ces personnes, déjà victimes de discriminations.

II. DROIT PERTINENT

A. S'agissant du délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui

5. Le délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui a été introduit dans le droit français par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. L'introduction de l'article 322-4-1 du code pénal a alors érigé en infraction pénale 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.
6. La loi du n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites est venue modifier l'article 322-4-1 du code pénal, le délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui étant depuis lors susceptible de faire l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle.
7. L'article 322-4-1 du code pénal, dans sa version actuellement en vigueur, prévoit ainsi que :

« 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. »

B. S'agissant de la procédure d'amende forfaitaire

8. La procédure d'amende forfaitaire délictuelle est prévue aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale, ainsi qu'à l'article D. 45-4 de ce même code. La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle permet de sanctionner immédiatement la personne en faute qui doit s'acquitter sur-le-champ, ou dans un délai maximal de 45 jours, d'une amende forfaitaire dont le montant est fixé par la loi. Le paiement de l'amende forfaitaire éteint l'action publique. Cette procédure est toutefois facultative ; le ministère public conserve la possibilité de recourir à des modalités de poursuite différentes comme la convocation devant le tribunal judiciaire si des circonstances particulières le justifient.

9. L'article 495-17 du code de procédure pénale prévoit que :

« 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. »

10. Dans sa décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « 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 » conformes à la Constitution, mais a dit que ces dispositions « ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans¹ ». Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que :

« Si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le

¹ Cons. const., décision n°2019-778 DC, 21 mars 2019, § 252.

recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et de ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant². »

11. L'article D. 45-4 du code de procédure pénale prévoit quant à lui que :

« A 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.

En cas de paiement du montant de l'amende forfaitaire minorée entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, seul l'avis d'amende forfaitaire est envoyé.

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. »

12. Par une décision en date du 17 mars 2023, le Conseil d'Etat a rejeté une requête de l'Association sociale nationale internationale tzigane (ASNIT), l'Association Grand Passage (AGP) et de l'Association protestante des amis des Tziganes (APATZI), qui demandait l'annulation du décret n° 2021-1093 du 18 août 2021 modifiant les dispositions de l'article D. 45-4 du code de procédure pénale de sorte que l'avis d'infraction fait désormais l'objet d'un envoi par lettre simple, et non plus d'un envoi par lettre recommandée³. Le Conseil d'Etat a estimé que :

« Les dispositions contestées sont applicables à l'ensemble des délits relevant de la procédure d'amende forfaitaire. Elles n'ont par elles-mêmes ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte au mode de vie itinérant des gens du voyage. Par suite, l'ASNIT et autres ne sont fondées à soutenir ni qu'elles méconnaîtraient le droit des gens du voyage au respect de leur vie privée et familiale, ni qu'elles introduiraient à leur rencontre une discrimination incompatible avec les stipulations de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales citées au point précédent⁴. »

² Cons. const., décision n°2019-778 DC, 21 mars 2019, § 252.

³ CE, 5^{ème} chambre, 17 mars 2023, n°457736.

⁴ CE, 5^{ème} chambre, 17 mars 2023, n°457736, § 9.

13. Aux termes de l'article 495-18 du code de procédure pénale :

« 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.

A 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. »

14. En outre, aux termes de l'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. »

C. S'agissant du délit de discrimination

15. La discrimination est pénalement définie à l'article 225-1 du code pénal, qui prévoit que :

« Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur qualité de

lanceur d'alerte, de facilitateur ou de personne en lien avec un lanceur d'alerte au sens, respectivement, du I de l'article 6 et des 1° et 2° de l'article 6-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales sur le fondement de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de la grossesse, de l'apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur, du patronyme, du lieu de résidence, de l'état de santé, de la perte d'autonomie, du handicap, des caractéristiques génétiques, des mœurs, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de la qualité de lanceur d'alerte, de facilitateur ou de personne en lien avec un lanceur d'alerte, au sens, respectivement, du I de l'article 6 et des 1° et 2° de l'article 6-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 précitée, de la capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales. »

16. L'article 225-2 du code pénal précise que la discrimination 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 ou prévue aux articles 225-1-1 ou 225-1-2 ;
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 ou prévue aux articles 225-1-1 ou 225-1-2 ;
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.
Lorsque le refus discriminatoire prévu au 1° est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. »*

17. L'article 432-7 du code pénal dispose en outre que :

« La discrimination définie aux articles 225-1 et 225-1-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission,

est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :

1° A refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ;

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

III. SUR LE BIEN-FONDE

A. Sur la violation alléguée de l'article 31 de la Charte lu seul ou en combinaison avec l'article E

a) Rappel des principes applicables

18. Aux termes de l'article 31 de la Charte :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;

2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;

3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

19. Selon le Comité, l'article 31 de la Charte impose aux Etats de prendre des mesures positives dans le domaine du logement, s'agissant notamment du logement des personnes vulnérables. Le Comité a déjà précisé l'importance devant être accordée, à cet égard, aux Roms et aux Gens du voyage⁵.

20. Le Comité juge toutefois que l'article 31 de la Charte ne saurait être interprété comme imposant aux Etats une obligation de résultat, mais concerne plutôt une obligation de moyens⁶.

b) Application en l'espèce

21. Sur le terrain de l'article 31 de la Charte, l'organisation réclamante se plaint tout d'abord de « la grande disparité du nombre d'aires d'accueil autorisées disponibles, de

⁵ Voir notamment *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 39-4.

⁶ Voir notamment, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 58-60 ; *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 52-53 ; *Médecins du Monde - International c. France*, réclamation n° 67/2011, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, § 55.

leurs coûts d'accès élevés et des conditions de vie inadéquates dans la plupart d'entre elles⁷ ». Selon l'organisation réclamante, « 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. »

22. A cet égard, il convient, premièrement, de souligner qu'aux termes de l'article 322-4-1 du code pénal, aucune verbalisation ne peut avoir lieu pour installation illicite sur un terrain communal si ladite commune ne s'est pas conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental.
23. Plus précisément, l'infraction d'occupation illicite de terrain en réunion ne peut être caractérisée que si plusieurs conditions strictement définies sont réunies :
- (i) seule l'occupation « en réunion » est réprimée pénalement ;
 - (ii) l'occupation doit être « illicite », c'est-à-dire sans autorisation ou droit d'usage du terrain ;
 - (iii) le terrain doit appartenir :
 - soit à une commune s'étant conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage s'agissant de la création, de l'aménagement et de l'entretien d'aires d'accueil ; l'infraction ne peut être constituée sur le territoire d'une commune qui ne répondrait pas aux obligations lui étant fixées par ce schéma ;
 - soit à une commune qui n'est pas inscrite au schéma départemental ;
 - soit à un particulier.
24. L'argument de l'organisation réclamante selon lequel il n'existerait pas de 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 est donc tout à fait infondé. La caractérisation de l'infraction suppose au contraire qu'un contrôle effectif du respect par la commune concernée des obligations attachées au schéma départemental ait été effectué par les agents verbalisateurs lors de la constatation des faits d'installation.
25. Deuxièmement, le Gouvernement souligne que le nombre d'amendes forfaitaires délictuelles pour installation illicite sur le terrain d'autrui est à ce jour très faible.
26. En effet, une expérimentation de l'application de la procédure d'amende forfaitaire à l'infraction d'installation illicite sur le terrain d'autrui a été menée à compter du

⁷ Réclamation collective, page 15.

⁸ Réclamation collective, page 15.

19 octobre 2021 dans les ressorts des parquets de Créteil, Foix, Lille, Marseille, Rennes, Reims et dans les parquets de la cour d'appel de Chambéry à partir de fin novembre 2021, afin d'établir un premier bilan du dispositif.

27. Cette expérimentation est toujours en cours en raison du faible nombre de verbalisations constatées dans les parquets expérimentateurs : 47 procédures seulement ont été menées depuis le début de l'expérimentation dans ces parquets, soit sur une période de deux ans :

Verbalisations (En nombre)	2021	2022	Total	
Natinf 23836 - Installation terrain d'autrui	18	29	47	+61%
Total	18	29	47	

Source : CNT au 31/12/2022

	Installation en réunion sur le terrain d'autrui sans autorisation en vue d'y habiter (23836)							
	Rennes (Ille-et- Vilaine)	Foix (Ariège)	Reims (Marne)	Lille (Nord)	Marseille (Bouches-du-Rhône)	Créteil (Val-de- Marne)	TJ Haute- Savoie	TOTAL*
TOTAL*	15	4	2	11	4	0	8	44
PN	0	0	0	6	4	0	6	16
GN	15	4	2	5	0	X	2	28

Source : ANTAI au 04/09/2022

28. Le faible nombre d'amendes forfaitaires délictuelles peut s'expliquer par le fait que ce type de faits coexiste parfois avec des infractions connexes, ce qui fait obstacle au recours à l'amende forfaitaire délictuelle, ou encore que la verbalisation en flagrance est difficile à mener sur ces faits, qui peuvent notamment appeler à des vérifications sur le respect, par la commune, du schéma départemental prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.
29. L'organisation réclamante soutient également que le montant de l'amende forfaitaire délictuelle, qu'elle considère excessif, serait constitutif d'une violation de l'article 31§2 de la Charte⁹. Selon l'organisation réclamante, « 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 France¹⁰ ».

⁹ Réclamation collective, page 16.

¹⁰ Réclamation collective, page 16.

30. Or, sur ce point, le Gouvernement rappelle d'abord le très faible nombre d'amendes forfaitaires délictuelles dressées sur le fondement de l'article 322-4-1 du code pénal depuis l'introduction de cette procédure. Il ne s'agit donc pas là d'un « *coût des logements* » qui concernerait l'ensemble des Gens du voyage en France.
31. Par ailleurs, le montant de l'amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite, fixé par le législateur à l'article 322-4-1 du code pénal à une somme de 500€, sauf minoration, est bien inférieur au montant maximal de 3 000 euros prévu par l'article 495-17 du code de procédure pénale, par renvoi à l'article 131-13 du code pénal, qui fixe le montant maximal encouru pour une contravention de 5^{ème} classe, en cas de récidive. Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la possibilité de recourir à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle pour certains délits et donc de prononcer une amende forfaitaire, dès lors que le législateur a prévu que cette amende reste inférieure au plafond des amendes contraventionnelles¹¹.
32. Quant au caractère discriminatoire de l'amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite sur le terrain d'autrui, allégué par l'organisation réclamante, le Gouvernement souligne qu'aucun des éléments constitutifs de l'infraction ne renvoie à la qualité de la personne à l'origine de l'infraction. Le Gouvernement rappelle la conclusion du Conseil d'Etat selon laquelle :

« Les dispositions contestées sont applicables à l'ensemble des délits relevant de la procédure d'amende forfaitaire. Elles n'ont par elles-mêmes ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte au mode de vie itinérant des gens du voyage. Par suite, l'ASNIT et autres ne sont fondées à soutenir ni qu'elles méconnaîtraient le droit des gens du voyage au respect de leur vie privée et familiale, ni qu'elles introduiraient à leur encontre une discrimination incompatible avec les stipulations de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...) »¹². »

33. Le Gouvernement note, de plus, que la réclamation collective présentée par le CEDR ne justifie aucunement les impacts sur le droit au logement des Gens du voyage qu'elle allègue. Les documents produits par l'organisation réclamante ne sont pas de nature à démontrer les effets négatifs allégués de l'amende forfaitaire délictuelle qu'elle entend faire valoir. En effet, le rapport de l'Observatoire pour les droits des citoyens itinérants intitulé « L'exclusion sans fin, la réalité du droit au logement des « gens du voyage » en France »¹³ est daté de septembre 2021, soit avant le début de la phase d'expérimentation de l'amende forfaitaire délictuelle, initiée le 19 octobre 2021. Le rapport de la FNASAT -Gens du Voyage intitulé « Gens du voyage – pour une évolution des politiques

¹¹ Cons. const., décision n°2019-778 DC, 21 mars 2019.

¹² CE, 5^{ème} chambre, 17 mars 2023, n°457736. Voir § 12 ci-dessus.

¹³ Observatoire pour les droits des citoyens itinérants, « L'exclusion sans fin, la réalité du droit au logement des « gens du voyage » en France », rapport de septembre 2021 (**Pièce adverse n°2**).

d'accueil et d'habitat »¹⁴ ne porte quant à lui pas sur la procédure d'amende forfaitaire délictuelle. Enfin, les témoignages cités dans la réclamation collective de la CEDR¹⁵ ne sauraient avoir qu'une valeur probante relative, dans la mesure où leur provenance et les conditions de leur collecte ne sont nullement mentionnées.

34. En tout état de cause, la France a bien pris des mesures positives dans le domaine du logement pour les Gens du voyage, comme il sera détaillé ci-dessous.
35. Le Gouvernement précise à cet égard que le pilotage et l'animation de la politique publique concernant les Gens du voyage avaient initialement été confiés au ministère du Logement, notamment pour le suivi de la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil et d'habitat instaurés par la loi du 31 mai 1990, et au ministère chargé de la cohésion sociale, notamment pour le soutien des associations chargées de lutte contre la précarité. Dans ce cadre, une lettre de mission a été confiée en novembre 2013 au Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (ci-après « DIHAL ») pour redéfinir le rôle et les missions de la Commission nationale consultative des gens du voyage (ci-après « CNCGDV ») dans un cadre réglementaire et assurer son animation ainsi que son secrétariat. En 2021, la DIHAL a repris le pilotage de l'ensemble des questions relatives à l'accueil et l'habitat des gens du voyage dans le cadre du transfert de l'entière des missions gens du voyage du ministère du Logement et des Affaires sociales.
36. La CNCGDV est composée de 32 membres nommés pour 5 ans et répartis en 4 collèges (ministères, élus, associations et personnalités qualifiées). Régie par le décret modifié n° 2015-563 du 20 mai 2015 relatif à la Commission nationale consultative des gens du voyage et placée sous l'autorité de la première ministre, la CNCGDV a posé, notamment depuis sa refondation en 2015, les bases d'un dialogue solide et d'une concertation régulière entre pouvoirs publics, élus et associations représentatives des Gens du voyage. Elle exerce une compétence consultative sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur les programmes d'action ayant pour objet les droits, l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, elle assiste les pouvoirs publics de ses avis sur toutes les questions de portée générale et exerce une mission d'observation sur la mise en œuvre des politiques publiques les concernant.
37. Les travaux réalisés dans le cadre des formations plénières et des groupes de travail de cette commission s'appuient sur les principaux domaines ayant pour objet les droits, l'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage ainsi que l'accès à l'ensemble de leurs droits. Ils constituent une base servant d'orientations aux politiques publiques mise en œuvre par les ministères compétents, et plus particulièrement par la DIHAL à partir de 2021. Ces travaux visent en priorité à l'inclusion dans le droit commun des

¹⁴ FNASAT-Gens du voyage, « Gens du voyage, pour une évolution des politiques d'accueil et d'habitat », rapport avril 2023 (**Pièce adverse n°3**).

¹⁵ Réclamation collective, §§ 13-17.

personnes tout en leur permettant de conserver un mode de vie itinérant ou semi-itinérant.

38. S'agissant plus particulièrement de la politique française d'accueil et de logement, l'entrée en vigueur de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté est venue répondre à une demande ancienne des instances de défense des droits de l'homme et des principales associations représentatives des Gens du voyage en abrogeant le régime juridique des gens du voyage issu de la loi de 1969 qui leur imposait la détention de titres de circulation. Cette loi a aussi étendu l'offre d'habitat destinée aux Gens du voyage aux terrains familiaux locatifs qui se sont vu ajoutés aux prescriptions des schémas départementaux, prenant ainsi en compte des besoins d'ancrage de plus en plus nombreux chez les Gens du voyage.
39. En 2019, les décrets d'application des 5 mars et 26 décembre relatifs aux aires de grands passages puis aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs sont venus encadrer et harmoniser les règles applicables à l'aménagement de ces aires et à leur gestion et sécuriser davantage les relations entre utilisateurs de ces aires et collectivités locales.
40. Depuis 2021, les avancées en matière de mise à disposition d'équipements d'accueil et d'habitat font l'objet d'échanges réguliers entre la DIHAL et la CNCGDV, qui continue d'alimenter et d'orienter le travail de pilotage des politiques publiques.
41. La DIHAL a par ailleurs lancé un vaste travail de relance des schémas départementaux destinée à favoriser le développement de l'offre disponible en matière d'accueil et d'habitat.
42. Depuis 2022, la CNCGDV a créé un groupe de travail relatif au statut de la caravane visant à favoriser la reconnaissance de la résidence mobile d'habitat permanent comme tout ou partie du logement.
43. **Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement estime que le Comité ne saurait conclure à une violation de l'article 31 de la Charte, lu seul ou en combinaison avec l'article E, s'agissant des impacts de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour l'infraction d'installation illicite sur le terrain d'autrui en ce qui concerne les Gens du voyage.**

B. Sur la violation alléguée de l'article 16 de la Charte lu seul ou en combinaison avec l'article E

a) Rappel des principes applicables

44. Aux termes de l'article 16 de la Charte :

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

45. Le Comité estime que l'article 16 de la Charte garantit le droit des familles à un logement décent. Le Comité juge que le fait que le droit au logement soit énoncé à l'article 31 de la Charte n'empêche pas que des questions pertinentes relatives au logement soient examinées dans le cadre de l'article 16 ; cependant la notion de logement d'un niveau suffisant est la même pour l'un et l'autre de ces articles¹⁶. Sur le terrain de l'article 16 de la Charte comme sur celui de l'article 31, le Comité a déjà dit qu'il convenait d'accorder une attention particulière aux Gens du voyage, en tenant compte de leurs besoins en matière de logement et de leurs modes de vie¹⁷.

b) Application en l'espèce

46. Sur le terrain de l'article 16 de la Charte, l'organisation réclamante soutient que, compte tenu des modalités d'envoi de l'avis d'amende prévues par l'article D. 45-4 du code de procédure pénale, les Gens du voyage qui se rendraient coupables de l'infraction d'installation illicite en réunion sur le terrain d'autrui ne seraient pas dûment informés des charges retenues contre eux et seraient ainsi dans l'incapacité de contester l'amende et de se défendre¹⁸. L'organisation réclamante affirme également que les conséquences de ces amendes seraient dramatiques pour les familles, avec des impacts sur l'accès à la santé et aux services publics, sur la scolarisation des enfants, sur l'accès au logement, et sur le maintien des modes de vie traditionnels¹⁹.
47. A cet égard, le Gouvernement rappelle tout d'abord que la verbalisation par amende forfaitaire pour installation illicite demeure très marginale, avec seulement 47 amendes forfaitaires délictuelles dressée de ce chef depuis 2021²⁰.
48. En outre, le Gouvernement précise que, si l'article D. 45-4 du code de procédure pénale n'exige plus que l'avis de contravention soit réalisé par lettre recommandée mais permet qu'il le soit par lettre simple, le procès-verbal de constatation de l'infraction ne peut être dressé qu'en présence de l'individu qui est donc nécessairement informé de l'envoi de l'avis au moment de la constatation de l'infraction. Cette présence est confirmée par

¹⁶ Voir notamment *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, § 115.

¹⁷ Voir notamment *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 39-40.

¹⁸ Réclamation collective, page 17.

¹⁹ Réclamation collective, page 17.

²⁰ Voir §§ 25-28 ci-dessus.

l'apposition de la signature du contrevenant sur le procès-verbal électronique. Il lui revient dès lors de fournir l'adresse exacte à laquelle l'avis lui sera adressé. S'il ne dispose pas de domicile stable, il lui sera possible d'élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet, comme prévu par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles. Ainsi, le contrevenant aura toujours la possibilité de définir un lieu de réception de l'avis de contravention. Une procédure d'amende forfaitaire délictuelle ne peut être dressée à l'encontre d'une personne qui ne bénéficie pas d'un domicile.

49. En ce sens, le Conseil d'Etat a considéré que :

« Les dispositions contestées insérées à l'article D. 45-4 du code de procédure pénale se bornent à prévoir que l'avis d'infraction fait désormais l'objet d'un envoi par lettre simple, et non plus d'un envoi par lettre recommandée, lequel, en l'absence d'accusé de réception, n'était au demeurant, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, de nature à assurer ni la certitude de la réception de l'avis, ni, en cas de réception, la date certaine de celle-ci. Ces dispositions, qui affectent seulement les modalités d'envoi de l'avis d'infraction et qui sont seulement de nature, au cas où l'envoi par lettre simple n'aurait pas de date certaine, à rendre inopposable le délai applicable à la contestation de l'avis, n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les intéressés du droit à un recours juridictionnel effectif. Par suite, le moyen tiré de ce qu'elles méconnaîtraient les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les droits de la défense ne peut qu'être écarté²¹. »

50. Ainsi, le Gouvernement estime que les arguments de l'organisation réclamante tenant à l'impossibilité alléguée pour les Gens du voyage de connaître des amendes forfaitaires délictuelles qui pourraient être dressées à leur encontre sont également infondés.

51. Le Gouvernement relève en outre que les griefs développés par l'organisation réclamante quant à l'impact allégué de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle sur les familles de Gens du voyage ne sont nullement étayés. Le Gouvernement renvoie à cet égard à ses développements précédent concernant la valeur probante des éléments produits par le CEDR²².

52. Quant aux griefs relatifs à l'accès au logement, le Gouvernement renvoie à ses développements précédents sur le terrain de l'article 31 de la Charte²³.

53. Quant aux griefs relatifs à l'éducation et à la scolarisation des enfants, le Gouvernement précise que dès 2019, un groupe de travail dédié aux questions d'éducation et de

²¹ CE, 5^{ème} chambre, 17 mars 2023, n°457736.

²² Voir § 33 ci-dessus.

²³ Voir Section III.A. ci-dessus.

scolarisation a été mis en place au sein de la CNCGDV. Sur la base des travaux de ce groupe, la DIHAL a porté, dans le cadre du Pacte des Solidarités, des propositions visant au développement d'un programme de médiation scolaire à destination des Gens du voyage itinérants ou semi-itinérants sur le modèle du programme déjà développé par la DIHAL à destination des populations vivant en squats et bidonvilles. Le programme de médiation scolaire sera effectif dès la rentrée scolaire 2024 avec le déploiement de 10 premiers postes sur 5 départements. Son déploiement se poursuivra ensuite en 2025, 2026 et 2027 à raison de 10 autres postes par an pour atteindre 40 postes à l'horizon 2027.

54. **Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement estime que le Comité ne saurait conclure à une violation de l'article 16 de la Charte, lu seul ou en combinaison avec l'article E, s'agissant des impacts de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour l'infraction d'installation illicite sur le terrain d'autrui en ce qui concerne les Gens du voyage.**

C. Sur la violation alléguée de l'article 30 de la Charte lu seul ou en combinaison avec l'article E

a) Rappel des principes applicables

55. Aux termes de l'article 30 de la Charte :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

- a) à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;*
b) à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

56. Selon le Comité, l'article 30 de la Charte exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée visant à prévenir et à supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux, notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture et à l'assistance sociale et médicale²⁴.

b) Application en l'espèce

57. Sur le terrain de l'article 30 de la Charte, l'organisation réclamante argue d'une « spirale d'exclusion et de violations des droits les plus élémentaires qui est en place

²⁴ CEDS, Observation interprétative de l'article 30.

par l'incrimination des Gens du voyage et de leur mode de vie²⁵ ». L'organisation réclamante se plaint en particulier des insuffisances de la politique de logement en faveur des Gens du voyage existant en France, qui seraient aggravées par la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite. Selon l'organisation réclamante, l'impact de ces amendes pour installation illicite serait tel qu'il y aurait violation de la garantie d'accès au logement pour les Gens du voyage se trouvant dans une situation d'exclusion sociale.

58. A cet égard, le Gouvernement réitère ces observations précédentes relatives au faible nombre d'amendes forfaitaires délictuelles effectivement délivrées pour installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire, sur le terrain d'autrui²⁶.
59. Par ailleurs, le Gouvernement note que les griefs formulés par l'organisation réclamante sur le terrain de l'article 30 de la Charte ne sont pas non plus étayés. L'organisation réclamante soutient que « *les amendes [forfaitaires délictuelles] favorisent vraisemblablement la paupérisation, la faillite et la récidive*²⁷ » mais ne produit aucun élément au soutien d'une telle affirmation.
60. Quant au caractère prétendument discriminatoire des amendes litigieuses, le Gouvernement rappelle qu'il ne s'agit pas là d'une infraction visant exclusivement les Gens du voyage²⁸.
61. Le Gouvernement souligne que la France a pris des mesures permettant de favoriser l'inclusion sociale et la participation des Gens du voyage à l'élaboration des politiques publiques. La CNCDGV s'est saisie de ces enjeux et contribue à apporter des réponses issues de concertations entre les différents acteurs. Au niveau local, les commissions consultatives départementales permettent également la participation des Gens du voyage aux politiques publiques les concernant, notamment dans le cadre de la révision des schémas départementaux.
62. Au niveau de la DIHAL, l'amélioration de l'inclusion sociale passe notamment par le soutien aux associations engagées au titre de la prévention de l'exclusion. A ce titre, la DIHAL consacre une enveloppe annuelle de 3M€ sur le programme 177 au conventionnement d'associations locales engagées dans la lutte contre l'exclusion et développant des actions d'accompagnement social. 476 500€ annuels sont également fléchés pour le soutien à des associations qui contribuent à alimenter les réflexions de la DIHAL, notamment sur les questions relatives à l'accueil et à l'habitat et la prise en compte des changements climatiques, à la santé, et à la lutte contre les discriminations.

²⁵ Réclamation collective, page 19.

²⁶ Voir §§ 25-28 ci-dessus.

²⁷ Réclamation collective, page 20.

²⁸ Voir §§ 12 ; 32 ci-dessus.

63. En janvier 2022, la DIHAL a également été ministère pilote pour la rédaction de la stratégie française 2020-2030 pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en réponse à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 12 mars 2021 qui se voulait ambitieuse concernant la lutte contre l'antitsiganisme et l'inclusion des gens du voyage et des personnes considérées comme Roms.
64. En janvier 2023, sous l'impulsion de la DIHAL, la lutte contre l'antitsiganisme a été consacrée comme forme à part entière de discrimination dans le nouveau plan national 2023-2026 de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine présenté par la Première ministre. Deux mois plus tard, en s'appuyant sur le nouveau plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes, la DIHAL entame une réflexion avec ses partenaires associatifs sur le sujet de la place de la femme et de la lutte contre les violences faites aux femmes.
65. **Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement estime que le Comité ne saurait conclure à une violation de l'article 30 de la Charte, lu seul ou en combinaison avec l'article E, s'agissant des impacts de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour l'infraction d'installation illicite sur le terrain d'autrui en ce qui concerne les Gens du voyage.**

68. **Ainsi, le Gouvernement prie le Comité de conclure à l'absence de violation des articles 16, 30 et 31 de la Charte, lus seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte, en ce qui concerne les conséquences, pour les Gens du voyage, de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en vue d'établir une habitation, même temporaire, sur le terrain d'autrui.**