



MEMORANDUM

A L'ATTENTION DE M. Nils MUIŽNIEKS, COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE

Rencontre du 23 septembre 2014 au bureau du Conseil de l'Europe (55 avenue Kleber 75016 Paris)

A l'occasion de votre visite officielle en France du 22 au 26 septembre 2014, l'Association Nationale des Gens du Voyage Catholiques (ANGVC) souhaite faire part de ses réflexions sur la situation des Gens du Voyage.

LA LEGISLATION

Sur la loi du 5 juillet 2000 - Entre 2008, dernière visite en France du Commissaire aux droits de l'Homme, et aujourd'hui, la pression répressive s'est accentuée contre les Gens du Voyage. La loi sur la prévention de la délinquance, adoptée en mars 2007 a modifié la loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Elle permet effectivement à l'autorité administrative, et non plus au juge, de procéder à l'expulsion des familles qui stationnent de façon illicite sur un terrain public ou privé. La décision d'expulsion prise par le Préfet peut faire l'objet d'un recours éventuel devant un juge administratif. Cette procédure, qui soumet un délit à l'autorité administrative plutôt que devant une juridiction, favorise les expulsions. Les familles, dont l'accès à la justice est fortement mis à mal par l'ignorance ou l'illettrisme et par les pressions policières, n'engagent que peu de recours, ce qui renforce l'effet répressif dans l'application de la législation.

Le 24 juin 2010, quelques jours avant un conseil interministériel sur les gens du voyage et les Roms et le « discours de Grenoble » du Président Sarkozy, qui annonçait une série de mesures toujours plus sévères en matière de sécurité et ouvrait une « parenthèse » remarquée sur le souhait du Chef de l'Etat de voir le démantèlement des installations de Roms, le Ministère de l'Intérieur publiait une circulaire destinée aux préfets visant à accélérer lutter contre les campements illicites. Cette feuille de route aux préfets entremêlait par amalgame la question des installations illicites des migrants (les migrants communautaires y sont particulièrement visés) et l'installation illicite des gens du voyage. Elle fut suivie d'une autre circulaire, en date du 5 août, qui visait expressément les Roms et qui fût, après le tollé de l'ensemble de la société civile, remplacée par une autre circulaire le 13 septembre plus conforme à la légalité.

Le 28 août 2010, le Ministère de l'Intérieur a publié une autre circulaire destinée aux préfets visant à accompagner la révision et l'actualisation des schémas départementaux institués par la loi du 5 juillet 2000. Cette circulaire d'orientation s'attache à veiller à l'évaluation des besoins en aires d'accueil et de grands passages, ainsi que les besoins en terrains familiaux ou habitat adapté; à rappeler les conditions de l'engagement financier de l'Etat; et des commissions départementales consultatives. Faute de cadre plus contraignant pour faire appliquer la loi du 5 juillet 2000 par les collectivités, cette circulaire « recycle » la méthode en place depuis l'origine.

Sur la loi du 3 janvier 1969 - Le 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel, saisi par le recours d'un Voyageur, a déclaré non conforme à la constitution française l'obligation de visa périodique (tous les 3 mois) et les sanctions en cas d'omission liées au carnet de circulation, abrogeant de fait le carnet de circulation. Par ailleurs, le Conseil a déclaré anticonstitutionnelle l'obligation de rattachement de 3 ans à une commune avant de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales.

Cette décision, s'ajoutant à un très lent processus visant à supprimer depuis 7-8 ans les dispositions règlementaires et législatives discriminatoires, a précipité les acteurs politiques nouvellement arrivés au pouvoir dans une réflexion quant au devenir de la loi du 3 janvier 1969. S'il semble entendu que l'abrogation totale de cette loi fait consensus (ou presque), cela fait maintenant plus de 18 mois qu'aucun calendrier n'a été formellement engagé pour l'acter.

A notre sens, il existe dans l'esprit du législateur une grande confusion, entretenue depuis plus d'un siècle lors de l'adoption du carnet anthropométrique imposé aux nomades en 1912 (qui avait créé un statut administratif spécifique), où les questions relevant de l'accueil, réglementées par la loi du 5 juillet 2000, s'emmêlent avec celles relevant de la citoyenneté, encadrées par la loi du 3 janvier 1969. De plus, il existe également une velléité discriminatoire à vouloir légiférer également les questions liées au logement et à l'habitat... des Gens du Voyage. Une proposition de loi, déposée le 5 décembre 2013 par le député Dominique Raimbourg, illustre parfaitement cette confusion puisque l'article 1 demande l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 alors que les articles suivants concernent la modification de la loi du 5 juillet 2000. On annonce même des amendements qui seraient introduits à cette proposition pour modifier la loi sur l'Accès au Logement et un urbanisme rénové (ALUR) adoptée en février 2014 ! En résumé, le législateur chercherait à résoudre la « question des Gens du voyage » en gardant une ancienne grille de lecture discriminatoire ... déterminée par des lieux de relégation et/ou des interdictions générales sur le territoire des collectivités pour l'habitat mobile; la non reconnaissance « idéologique » de l'habitat mobile permanent comme logement; et où le statut citoyen particulier serait finalement abrogé (la France ne peut maintenir un statut qui lui a valu maintes fois d'être condamnée aussi bien par ses institutions et les organisations françaises que par des juridictions ou des organisations internationales).

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013 prévoit qu'une réforme sera menée par le Gouvernement, en 2013, quant au statut des Gens du Voyage, à leur circulation et à l'obligation d'accueil par les communes. A ce jour, la réforme en question, qui n'est pas d'origine gouvernementale, se fonde dans une proposition de loi d'un député, Dominique Raimbourg, déposée en décembre 2013 dont le calendrier parlementaire est inconnu. Elle prévoit d'abord l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 et des dispositions visant, d'une part, à obliger les communes à se soumettre à leurs obligations et, par ailleurs, à réprimer encore plus fortement les infractions au stationnement sur le territoire des collectivités. Sans entrer dans le détail des mesures préconisées, l'ANGVC conteste la logique politique d'un texte qui s'attaque au statut discriminant d'un groupe de citoyens et qui cherche à amender une loi spécifique visant ce même groupe.

LE STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

I - Depuis la visite en France de M. HAMMARBERG, le pourcentage de réalisation d'aires d'accueil dans les communes de plus de 5000 habitants (cf. loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil et l'habitat des Gens du Voyage) est passé de 42% à moins de 60% entre fin 2008 et aujourd'hui. Cette progression reflète pour l'essentiel les délais administratifs d'adoption des schémas départementaux, de procédures de passation des marchés publics et de construction nécessaires à la mise en œuvre des obligations des collectivités. Il est fort probable que le dispositif atteigne d'ici peu son plafond puisqu'il n'est plus financé par l'Etat, sauf pour les nouvelles communes qui dépassent le seuil des 5 000 habitants et qui devront se conformer à la loi.

Toutefois, le constat reste que le nombre de réalisations est encore largement insuffisant, que la répartition des aires sur le territoire est très inégale et que nombreuses sont encore les communes qui n'ont pas rempli leurs obligations. De plus, il y a une carence généralisée de terrains pour les grands groupes (grands passages) - moins d'un par département en moyenne - qui génère chaque année de nombreux troubles. A ces carences, les difficultés perdurent également pour l'accueil des familles qui sont rassemblées pour un deuil ou celles qui doivent stationner dans un périmètre proche d'un centre hospitalier en raison du traitement (ou du suivi) d'un de ses membres pour des pathologies lourdes ou pour une opération.

Enfin, nous n'avons relevé aucune amélioration, sauf exceptions (par ex. dans le département du Morbihan), pour l'accueil des groupes familiaux (entre 10 et 30 caravanes) pour lesquels les aires de passage ne sont pas adaptées et auxquels les autorités n'accordent pas l'accès aux terrains de grand passages. Ces familles sont condamnées de fait à un stationnement illicite et à des évacuations policières.

Alors que la France met en œuvre les dispositions relatives à un droit au logement opposable qui fait de l'Etat le garant de ce droit, il nous apparaît toujours opportun d'étendre cette logique juridique au stationnement des Gens du Voyage qui deviendrait alors opposable aux communes qui n'ont effectivement pas rempli leurs obligations.

II - Quant aux réalisations existantes, nous avons relevé plusieurs dysfonctionnements que nous dénonçons :

- Beaucoup de réalisations ont été conçues non pas comme des lieux de vie et d'habitat mais plutôt dans un esprit de casernement et d'enfermement. En effet, il n'est pas rare que les résidents ne puissent entrer et sortir en toute liberté (barrières, fermeture des accès...), ce qui fait également peser des risques sur toute intervention de sécurité d'urgence (pompiers, médecin urgentiste, police).
- Par ailleurs, nous avons noté l'application de dispositions abusives dans les règlements intérieurs pour ces

aires d'accueil. Un certain nombre de ces règlements, difficile à évaluer, confèrent au gestionnaire des pouvoirs de police et de justice indus qui constituent un abus de droit.

- Les tarifs de résidence pratiqués par les gestionnaires ne permettent pas toujours aux familles l'accès aux aires d'accueil. S'ajoutent à ces pratiques une facturation de l'électricité supérieure à celle en vigueur en général chez tout autre particulier pour son habitat, et l'impossibilité d'accéder aux aides sociales pour le logement ou au dispositif de tarification sociale de l'électricité.

Une telle politique est, à nos yeux, génératrice d'une exclusion sociale de ces familles qui n'ont d'autre moyen, dans un contexte de difficultés économiques et de précarisation, que de stationner de façon illicite, en errance sur des territoires restreints, puisqu'elles ne peuvent pratiquement plus voyager.

L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

I - Selon l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000, la caravane est l'habitat traditionnel des Gens du Voyage. Elle est reconnue comme un domicile (attributs de la protection de la vie privée) mais ne bénéficie pas des attributs du logement (domiciliation postale, fiscalité, assurances, aides sociales...).

Le 29 décembre 2010, la loi de finances rectificative 2010 a institué une taxe annuelle (sous la forme d'un timbre) sur la détention des résidences mobiles terrestres, due par les personnes dont l'habitat principal est constitué d'une résidence mobile terrestre. Cette mesure - qui remplace celle adoptée en 2005 qui avait créé une taxe d'habitation des résidences mobiles terrestres, jamais appliquée faute de décret d'application - qui s'inspire de la même logique, à savoir l'égalité des citoyens devant l'impôt, devrait également permettre, malgré la renonciation à la « taxe d'habitation », l'égalité de traitement des citoyens dans leurs droits et devoirs en permettant la reconnaissance comme logement de la résidence mobile, habitat principal de son utilisateur. Une telle reconnaissance ouvrirait alors, pour les familles qui y seraient éligibles, aux droits sociaux afférents au logement.

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (cf. infra) prévoyait pourtant une réflexion sur le statut juridique de la caravane du point de vue du droit de l'habitat. A ce jour, aucune avancée sur ce point crucial pour l'inclusion sociale des familles n'est à l'agenda des politiques publiques.

II - La loi ALUR, portant sur l'Accès au logement et un urbanisme rénové et adoptée le 20 février 2014, a largement occupé le débat public. A la différence de toutes les lois qui l'ont précédée, ce texte législatif entend rapprocher l'habitat mobile, résidence principale de leurs utilisateurs, de l'habitat sédentaire individuel et collectif. Les décrets d'application devraient révéler l'ampleur de ce changement.

Ainsi l'installation ou le stationnement des caravanes sur un terrain privé, interdit aux familles de façon systématique par les règlements d'urbanisme des collectivités territoriales sur leur territoire (cf. enquête nationale ANGVC 2012 - <http://www.angvc.fr/pdf/communiquedepresse/ANGVC-Resultats-enquete-2012.pdf>), devraient pouvoir être admis, bien que sous conditions strictes, ce qui relativise « l'ouverture » amorcée par la loi.

Il convient par conséquent de dénoncer et de condamner la persistance d'une discrimination quant à un mode d'habitat particulier toujours inscrite *de facto* dans les documents d'urbanisme des communes.

III - Au-delà de cette prise en compte encore inexistante ou presque, d'autres aspects liés à l'habitat font également l'objet d'un traitement inégal des gens du voyage dans les dispositifs publics :

- l'accès aux réseaux sur des terrains privés leur appartenant est mis à mal par une interprétation restrictive du droit d'accès à l'électricité ou celui d'accès à l'eau. Il est fréquent que le raccordement aux réseaux serve de moyen de police pour régler un contentieux d'urbanisme.

- l'accès au dispositif de la tarification sociale de l'électricité, permettant l'allègement des factures des ménages les plus modestes, n'est pas applicable sur les aires d'accueil. Bien que soulevée par notre organisation, la question, dont l'aspect technique opérationnel ne constitue pas un obstacle, manque de relais politiques afin qu'elle trouve un écho.

- l'application de la « trêve hivernale locative » entre le 1er novembre et le 31 mars, qui protège un locataire de toute expulsion de son logement, et/ou de toute coupure totale des réseaux d'eau ou d'électricité, n'est pas applicable sur les aires d'accueil.

Dans le même esprit, une décision judiciaire visant à faire enlever les caravanes et toute autre construction installés sur un terrain privé, pouvant « jeter à la rue » les personnes prévenues, est exécutoire, y compris pendant cette période hivernale.

- l'accès des enfants à l'école est souvent un enjeu de police pour les communes qui répugnent à vouloir inscrire les enfants dans les écoles en raison soit du stationnement illicite provisoire des familles sur la commune, soit de leur installation présumée illicite sur un terrain leur appartenant.

A cette difficulté s'ajoute le refus d'inscription des enfants à la cantine ou l'application, à titre dissuasif, des tarifs de cantines les plus élevés en dehors de toute prise en compte des conditions des familles, comme cela est fait pour les autres familles.

- l'accès à une domiciliation fonctionnelle, en lien avec le lieu de résidence, est entravé par le maintien du rattachement administratif à une commune et ses effets sur la domiciliation (cf. ci-dessous).
- Enfin, il est à noter que les aires d'accueil et leurs publics sont systématiquement exclus du périmètre prioritaire applicable aux dispositifs mis en œuvre dans certaines zones de la Politique de la Ville, ce qui pénalise notamment les jeunes.

DROITS CIVILS ET CIVIQUES

Les dispositions de la loi de 1969 instaurant les titres de circulation sont également un frein à l'application des dispositions de droit commun en matière de domiciliation, ce qui est un obstacle à l'accès aux droits des familles. Elle a fait l'objet de multiples dénonciations.

Les plus récentes apparaissent dans le rapport de la Cour des comptes sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, rendu public en octobre 2012, mais aussi dans le rapport du sénateur Hérisson ou celui du Préfet Derache remis au Premier Ministre respectivement en juillet 2011 et juillet 2013. Par ailleurs, une proposition de loi visant à abroger la loi du 3 janvier 1969, déposée en décembre 2010 par Jean-Marc Ayrault, ne sera pas adoptée par l'Assemblée Nationale. Mais c'est une décision du Conseil constitutionnel en date du 5 octobre 2012 qui a eu les effets les plus immédiats puisqu'elle a, entre autres choses, invalidé les carnets de circulation avec effet immédiat. Cependant, malgré un circulaire ministérielle publiée en novembre 2012, les pratiques ont « la vie dure » et on nous signale régulièrement, le contrôle ou la signature pour visa dans des commissariats ou gendarmerie des carnets de circulation ! A ce jour, la proposition de loi du député Dominique Raimbourg reprend dans son article 1er l'abrogation intégrale de la loi de 1969. Cependant, aucun calendrier n'a encore été fixé pour une discussion parlementaire.

Autre effet positif de la décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012, les conditions d'inscription sur les listes électorales pour les détenteurs de titres de circulation ont été alignées à celles du droit des autres citoyens puisque le rattachement à la commune a été ramené à 6 mois au moins, et non plus 3 ans.

Cependant, les personnes détentrices d'un titre de circulation (autre que le carnet de circulation abrogé), qui n'est pas un justificatif légal d'identité, rencontrent toujours des obstacles pour se voir délivrer une carte nationale d'identité. Au centre du débat, la question de la domiciliation se heurte à un écueil : alors que pour de nombreuses démarches administratives, notamment celles de la Sécurité sociale ou de la Caisse d'allocations familiales, l'adresse de domiciliation auprès d'une association ou d'un centre social, est admise, cette adresse fonctionnelle n'est pas admise pour une carte d'identité, un permis de conduire ou une carte grise de véhicule.

Par exemple, contrairement aux usages passés, les préfectures ne veulent plus valider le renouvellement obligatoire du permis E (autorisant la traction de caravanes ou d'une remorque), sur présentation de l'avis médical obligatoire des demandeurs, et renvoient ceux-ci vers la préfecture de leur commune de rattachement et non de leur domicile fonctionnel.

Autre exemple, les avis de contravention liée à la circulation des véhicules sont systématiquement adressés vers l'adresse de la commune de rattachement, ce qui ne permet ni d'exercer un recours éventuel contre l'autorité qui a sanctionné, ni de payer l'amende avant sa majoration (lors de l'émission de l'avis d'amende majorée, l'administration peut rechercher une adresse fonctionnelle). En fait, presque toutes les personnes rattachées voient systématiquement leurs amendes de circulation majorées.

Ainsi, les personnes détentrices d'un titre de circulation, qui les rattache administrativement à une commune, doivent toujours se partager, pour leurs démarches, entre des lieux qui peuvent être géographiquement très éloignés de leur lieu de résidence fonctionnelle. Dans les faits, les familles aux conditions modestes ne peuvent accomplir les voyages réguliers nécessaires au suivi de leurs démarches et, de fait, les négligent.

Fait à Saint-Ouen, le 11 juillet 2014

Christophe SAUVE, le Président de l'ANGVC
Nelly DEBART, la Vice-présidente

Téléphone : 01 42 43 50 21
Télécopie : 01 42 43 50 09
Portable : 06 15 73 65 40
Email : angvc@free.fr

52 rue Charles Michels 93200 Saint-Denis

S I R E T 4 3 4 9 3 8 6 5 0 0 0 2 6