



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France

[texte adopté en assemblée plénière le 7 février 2008]

SOMMAIRE

PREAMBULE	4
INTRODUCTION - L' « identité » rom ou une mosaïque de peuples	5
I Constats : des discriminations à formes multiples	7
1.1 Les Gens du Voyage	7
1.1.1 Atteintes portées à l'exercice des droits civils et politiques :	8
1.1.1.1 Atteintes à la liberté d'aller et venir : carnets/livrets de circulation	8
1.1.1.2 Atteintes à la liberté d'installation : rattachement administratif (conditionnalité et quotas)	9
1.1.1.3 Atteintes aux droits civiques : difficultés à l'inscription sur les listes électorales	9
1.1.2 Atteintes portées à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels :	10
1.1.2.1 Discriminations subies sur le marché du travail	11
1.1.2.2 Atteinte au droit à l'éducation : scolarisation et problèmes de stationnement	12
1.1.2.3 Ineffectivité du droit au logement/habitat: la loi Besson	13
1.1.2.3.1 La loi « Besson »: avancées, insuffisances et difficultés	13
1.1.2.3.2 Les réticences à l'application de la loi « Besson » : une prise en compte négative de l'itinérance, source de discrimination	15
1.2 Les Roms migrants en France	17
1.2.1 Atteintes portées à l'exercice des droits des étrangers :	17
1.2.1.1 Atteintes à la liberté de circulation et de séjour : espace Schengen, droit communautaire	17
1.2.1.2 Atteintes au droit d'asile : pays sûrs, loi CESEDA	19
1.2.2 Atteintes portées à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels :	21
1.2.2.1 Inaccessibilité aux droits sociaux :	21
1.2.2.2 Inaccessibilité/difficultés au droit d'exercer une activité professionnelle : emploi réservé et mendicité	23
1.2.2.3 Conditions de vie précaires et indignes : bidonvilles	24
1.2.2.4 Difficultés d'accès à la scolarisation : expulsions	25

2	<i>Contre le racisme, l'universalité des droits de l'homme</i>	27
2.1	Peut-on parler de racisme ?	27
2.2	Universalité et indivisibilité des droits de l'homme	34
2.2.1	Droits civils et politiques : exercice de la citoyenneté	36
2.2.2	Droit d'asile	37
2.2.3	Droit au logement	38
2.2.4	Droit au séjour	42
2.2.5	Droit à l'éducation	43
2.2.6	Droits sociaux	44
2.2.7	Accès à l'emploi :	45
2.2.8	Lutte contre le racisme :	46
3	<i>ANNEXES</i>	48
3.1	Tableau récapitulatif des titres de circulation au terme de la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 :	48
3.2	Article 9 de la loi Besson, loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, modifiée par la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 et la loi n°2004-809 du 13 août 2004. :	49
3.3	Compilation des auditions réalisées par la CNCDH dans le cadre du groupe de travail :	50
3.3.1	Audition de Madame Jacqueline CHARLEMAGNE, Juriste, docteur en droit, CNRS, directrice de publication de la revue « Etudes Tsiganes »	50
3.3.2	Audition de Jean-Pierre LIEGEOIS, sociologue, directeur de 1979 à 2003 du centre de recherches tsiganes de l'Université Paris V	51
3.3.3	Audition de Pierre HERISSON, Président de la CNCGV	53
3.3.4	Audition du Lieutenant-Colonel Philippe Guichard de la direction générale de la gendarmerie nationale	54
3.3.5	Audition de Madame Lanna Hollo, rédactrice du rapport national du Centre Européen pour les Droits des Roms, "Hors d'ici! Anti-tsiganisme en France", publié en novembre 2005 ; consultante en droits de l'homme et discriminations auprès de diverses organisations non gouvernementales et intergouvernementales ; professeur à l'Université de Syracuse	57
3.3.6	Contribution de la représentation française du Forum Européen des Roms et Gens du voyage (FERV), Esméralda Romanez (Présidente)	59
3.4	Recommandations de la HALDE publiées le 11 janvier 2008	60
3.5	<u>Liste des membres du groupe de travail :</u>	66

PREAMBULE

On constate actuellement la parution d'un grand nombre de rapports convergents sur la situation des Roms et Gens du voyage en France et en Europe, tandis que les écrits universitaires se multiplient à ce sujet. Tous sont unanimes et dénoncent la commune discrimination et exclusion dont sont victimes ces populations. **Dans cette conjoncture, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a jugé utile de dresser, sous l'angle des Droits de l'homme, un état des lieux sur la situation globale de ces populations présentes sur le territoire national.**

Son champ de réflexion se distingue de ceux de la Commission Nationale Consultative des Gens du voyage (CNCGV) et de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE). L'activité de la CNCGV est davantage orientée vers la résolution des problèmes pratiques rencontrés au quotidien par les Gens du voyage à partir de la spécificité liée à leur mode de vie itinérant, la HALDE examine et traite les discriminations qui sont portées à sa connaissance notamment au regard des effets de la loi de 1969¹. Cette étude privilégie, quant à elle, une approche d'ensemble en termes de droits et de discrimination. L'introduction tente de clarifier les nombreuses appellations utilisées de manière souvent confuse pour identifier ces populations.

La première partie de l'étude concerne les discriminations à l'encontre, d'une part, des Gens du voyage et, d'autre part, des Roms migrants tandis que la deuxième partie analyse ces constats au regard des droits fondamentaux. L'ensemble de l'étude fait l'objet de recommandations de la CNCDH à l'intention des pouvoirs publics qui impliquent aussi un changement de regard de la part de l'ensemble de la société.

¹ Loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

INTRODUCTION - L' « identité » rom ou une mosaïque de peuples

Il existe une confusion générale prévalant à l'emploi des termes pour désigner de nombreuses catégories de personnes (Tsiganes, Gitans, Manouches, Roms, Sinti, Kalés, Voyageurs, Gens du voyage, ...) avec une grande diversité de situations (sédentaires, semi sédentaires, nomades). Les instances européennes ont retenu le vocable générique de « Roms », en y accolant les termes « Gens du voyage », pour désigner l'ensemble de ces populations en Europe, la France ayant opté pour la seule appellation administrative « Gens du voyage » en 1972². Avant cette date, les Gens du voyage étaient désignés par les pouvoirs publics français par des termes aussi nombreux qu'imprécis : « nomades », « personnes vivant en caravane », « forains »...

Il convient de souligner cette spécificité française qui affirme sa priorité d'approche à partir du mode d'habiter et non d'une identité culturelle qui caractériserait les « Gens du voyage ». Cette démarche s'explique par la non reconnaissance du concept même de minorité culturelle, nationale ou « ethnique », en vertu de l'indivisibilité et de la laïcité de la République³.

On observe un état de confusion en France entre la reconnaissance de la spécificité culturelle et la question de l'habitat. En effet, on entend parler par exemple de manière antinomique des « Gens du voyage sédentaires », ce qui écarte de fait le critère de l'itinérance et implique plutôt une définition communautaire fondée sur une particularité « ethnique » et culturelle. Ainsi, le sondage réalisé par la CNCDH sur l'état du racisme en France dévoile que 84 % des personnes interrogées considèrent les Gens du voyage comme « un groupe à part dans la société », de fait au-delà de son seul mode d'habiter⁴.

Aujourd'hui, le voyage se caractérise de deux manières : le voyage physique traduit par l'itinérance des personnes avec un habitat mobile et la culture du voyage elle-même assimilée à une tradition perpétuée au sein d'une communauté, même si nombreux sont ceux qui en ont abandonné la pratique.

Par ailleurs, certaines personnes en situation sociale très difficile sont contraintes de vivre en caravane, faute d'accès à l'habitat social, situation aggravée par la crise générale du logement. Cette population assimilée aux « Gens du voyage » est soumise aux règles applicables aux personnes vivant en résidence mobile, particulièrement en matière d'interdiction de stationnement mais certains relèvent encore des dispositifs prévus pour les sans domicile fixe.

² Expression administrative apparue dans les circulaires n°72-186 du 20/10/1972 et n°78-202 du 16/05/1978 puis retranscrite dans les deux lois Besson de 1990 et de 2000.

³ Les articles 1^{er} et 3 de la Constitution française interdisent d'établir des catégories au sein du peuple français. Article 1^{er} de la Constitution 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ».

Article 3 de la Constitution de 1958 : « (...)Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution (...) ».

⁴ La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, année 2005, La Documentation française, Paris, 2006. 84% des personnes interrogées considèrent qu'« actuellement en France, les gens du voyage (Gitans, Tziganes, Roms) constituent un groupe à part dans la société » ; 9% considèrent que les gens du voyage constituent « un groupe ouvert aux autres » ; 6% considèrent que les gens du voyage constituent « des personnes ne formant pas spécialement un groupe » ; 1% ne se prononcent pas.

Pour illustrer ses propos en matière de définition d'une réalité complexe, Jean-Pierre Liégeois⁵ a employé l'image de deux cercles sécants correspondant chacun à des réalités différentes : les « Gens du voyage » et les « Roms ». Les « Roms » (au sens du Conseil de l'Europe), qui représentent environ 10 millions de personnes en Europe, se subdivisent en différentes catégories qui bénéficient dans de nombreux Etats du statut de minorités nationales. Il faut noter l'évolution actuelle de leur mode de consommation, de vie, de travail, particulièrement dans les pays où ils ont subi des politiques de sédentarisation forcée, notamment en Europe centrale et orientale. Le terme « tsigane », quant à lui, est parfois très péjoratif dans certains pays comme l'Allemagne ou la Roumanie. Les différents Roms, Sinti et Kalés d'Europe ont une double logique, d'identification et de différenciation, lorsqu'ils entrent en contact. Cependant, pour des raisons de dynamique politique, une grande partie d'entre eux a eu la volonté de se regrouper sous une même bannière (drapeau, hymne, appellation, organisations en commun) dans une démarche d'auto reconnaissance et d'affirmation identitaire.

En définitive, considérant l'extrême diversité de situations que recouvrent les termes « Roms » et « Gens du voyage », sociologues et universitaires ont repris la métaphore de Jean Pierre Liégeois d'une **mosaïque pour caractériser l'« identité » rom : chaque pièce a son propre profil mais elle ne prend son sens que dans l'ensemble.**

Les différences de modes de vie, de statut et de droit applicable entre les « Gens du voyage », français, d'une part, et les « Roms » migrants contraints à des déplacements de fuite de l'autre, impliquent de traiter ces deux groupes dans des parties distinctes. Le premier, d'environ 400 000 personnes, regroupe des individus appartenant à des cultures diverses, qui possèdent pour la très grande majorité la nationalité française et qui ont un mode de vie traditionnel fondé à l'origine sur la mobilité et le voyage⁶. Le second réunit des étrangers migrants qui étaient sédentaires avant leur venue en France pour fuir les difficultés économiques et les discriminations dont ils souffraient dans leur pays (pays d'Europe centrale et orientale)⁷. Ils sont estimés, d'après les ONG, sur tout le territoire national, à une dizaine de milliers.

⁵ J-P. Liégeois, sociologue, enseignant à l'Université Paris V où il a dirigé de 1979 à 2003 le centre de recherches tsiganes..

⁶ Ce chiffre est issu d'extrapolations statistiques généralement admises à partir des données relatives aux détenteurs de titres de circulation.

⁷ Rapport de M. Gil-Roblès, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005.

1 Constats : des discriminations à formes multiples

L'étude s'attachera à décrire de la façon la plus exhaustive possible, les formes de discriminations multiples dont les Roms et Gens du voyage sont l'objet. Peuvent être distinguées : d'un côté, les formes discriminatoires liées à la question spécifique de l'habitat, se rattachant à une discrimination « légale », voire systémique et/ou institutionnelle ; de l'autre, celles liées à la spécificité « ethnique » et culturelle, ce qui renvoie à la reconnaissance d'une qualité de minorité à ces populations, notion juridique aujourd'hui ignorée par le droit français.

Il existe en France de nombreux textes normatifs mais des problèmes existent au niveau de leur mise en pratique. Certains font l'objet d'une application partielle ou perverse, d'autres ignorent des spécificités qui rendent les mesures générales inopérantes. Dans ce contexte, les dispositions qui s'appliquent aux Gens du voyage étant sécantes (scolarisation, domiciliation, stationnement, etc.) leur superposition sur un même groupe peut être problématique, allant à l'encontre du respect des libertés individuelles. Jean Pierre Liégeois note que si le stationnement des Gens du voyage était pendant longtemps autorisé, sauf dans les lieux interdits, il est aujourd'hui interdit, sauf dans les endroits autorisés. Dans ce contexte, la CNCDH se montre très préoccupée par la complexité croissante de la législation applicable aux Gens du voyage.

Concernant les Roms migrants présents en France, leur nationalité étrangère les soumet aux dispositions prévues pour l'entrée et le séjour des étrangers. Les Roms ressortissants de pays de l'Union européenne ou de pays tiers semblent se trouver de fait dans des dispositifs particuliers voire discriminatoires. Il convient d'apprécier et de qualifier ces dispositifs au regard des principes d'égalité de traitement et de non discrimination.

1.1 Les Gens du Voyage⁸

Certaines discriminations peuvent directement être issues des textes législatifs, soit de leur application, soit de leur non application. Cette étude se penchera sur l'interprétation de ces textes dans les pratiques administratives et de leur influence sur le comportement des acteurs publics.

Il faut souligner, à l'initiative de M. Herisson⁹, la contradiction existante dans le discours des Gens du voyage et de leurs représentants entre, d'un côté le souhait d'une application commune des lois de la République, et d'un autre côté la volonté de reconnaissance de la spécificité culturelle des Gens du voyage.

En France, les Gens du voyage sont identifiés par essence au regard de leur mobilité et il convient d'apprécier si ce mode de vie justifie des dispositions dérogatoires au droit commun.

⁸ La notion de « Gens du voyage » a été employée dans le cadre de la loi de 1969 afin de remplacer celle de « nomades » utilisée dans la loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. La notion de « Gens du voyage » n'est pas une catégorie administrative aux contours bien définis, les populations qui relèvent de cette catégorie ne sont pas homogènes se distinguant par leur histoire, leur mobilité plus ou moins grande ou leur situation économique.

⁹ Audition par la CNCDH de Pierre Herisson, Président de la Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage, le 30 mai 2006.

1.1.1 Atteintes portées à l'exercice des droits civils et politiques :

Abrogeant la loi de 1912 qui avait supprimé le passeport intérieur pour les personnes sédentaires et créé un carnet anthropométrique pour les nomades afin de les identifier et de contrôler régulièrement leur déplacement, la loi de 1969¹⁰, toujours en vigueur, soumet les Gens du voyage à un statut dérogatoire au droit commun.

1.1.1.1 Atteintes à la liberté d'aller et venir : carnets/livrets de circulation

Toutes les personnes âgées de plus de 16 ans ayant une résidence mobile doivent être en possession d'un carnet de circulation si elles n'ont pas de ressources régulières, ou d'un livret de circulation si elles exercent une activité professionnelle. Ces documents doivent être visés respectivement tous les trois mois et tous les ans par des autorités de police ou administratives sous peine de sanctions¹¹.

Le fondement de l'existence des carnets de circulation reste exclusivement inscrit dans une logique de contrôle policier d'une population considérée *a priori* à risque. Il en va de même pour les livrets en dépit du lien posé avec une activité économique.

Selon Alvaro Gil-Roblès, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en 2005, l'obligation de détenir de tels documents alors qu'ils ne sont pas considérés comme des pièces d'identité, et celle de les faire viser régulièrement, constituent des discriminations légales flagrantes envers ces citoyens¹². Ces titres stigmatisent le mode de vie itinérant des Gens du voyage et les discriminent¹³.

Il est important de signaler que des associations de Gens du voyage leur accordent néanmoins une forte valeur identitaire et posent en priorité la suppression des contrôles policiers. Alvaro Gil-Roblès note que de nombreuses associations ont rapporté les difficultés rencontrées par les Gens du voyage pour l'obtention auprès des Préfectures de cartes nationales d'identité, nécessaires notamment au franchissement des frontières.

Il faut également signaler que les carnets et livrets de circulation sont parfois à solliciter auprès des services des étrangers des Préfectures, qui en assurent la gestion administrative. De nombreuses associations de Gens du voyage dénoncent ces pratiques qui maintiennent les intéressés dans une image et un statut d'« étranger de l'intérieur ».

¹⁰ Loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

¹¹ Une audition du Ministère de l'Intérieur a été requise par la CNCDH mais aucune réponse n'a été donnée pour l'instant. Il manque dès lors un certain nombre d'informations relevant du Ministère. La CNCDH souhaiterait avoir ces informations afin de rendre une étude plus complète.

¹² Rapport du 15 février 2006 sur le respect effectif des droits de l'homme en France de M. Alvaro Gil-Roblès, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005.

¹³ « L'économie des voyageurs » p. 82 et annexe 1, étude rédigée par Claire Cossee, sociologue, dans le cadre du programme EQUAL du Fonds social européen (FSE) pour le projet CODIPE.

1.1.1.2 Atteintes à la liberté d'installation : rattachement administratif (conditionnalité et quotas)

Toute personne qui sollicite de tels titres de circulation est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée. Ce rattachement administratif obligatoire est prononcé, pour une durée minimale de deux ans, par le préfet, après avis du maire de la commune concernée, dans la limite de 3 % de la population locale.

Ces dispositions contreviennent à la liberté d'aller et de venir et de s'installer dans la commune de son choix, droit reconnu à tous les autres citoyens français sans condition d'avoir ou non un domicile fixe.

Ce rattachement administratif ne vaut pas domicile, mais cette « commune de rattachement » est néanmoins parfois inscrite sur les cartes nationales d'identité des personnes concernées en indication de la rubrique « domicile ».

1.1.1.3 Atteintes aux droits civiques : difficultés à l'inscription sur les listes électorales

Aux termes de la loi de 1969, l'inscription sur une liste électorale, et donc le droit de vote, n'est accordé aux Gens du voyage que trois ans après un rattachement administratif ininterrompu à une commune, alors que ce délai est de six mois pour tous les autres citoyens français, y compris les sans domicile fixe (par le biais d'une domiciliation), qui ont vu leur statut réglementé en 1998¹⁴.

En ce qui concerne les jeunes qui atteignent l'âge de 18 ans, une circulaire de 2006¹⁵ précise leur statut et vient rappeler la réglementation en vigueur¹⁶. Selon la loi de 1969, les titres de circulation sont délivrés aux enfants âgés de 16 ans dont la situation remplit les conditions prescrites par la loi. Dès lors, ces enfants lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans n'ont pas à remplir, à titre personnel, la condition de rattachement de trois ans ininterrompu à la commune pour pouvoir bénéficier d'une inscription sur les listes électorales. En effet, si un jeune, avant l'âge de 16 ans inscrit sur le titre de circulation de l'un de ses parents, se trouve rattaché à la commune choisie par ce parent, « on doit considérer, lorsqu'à 16 ans ils sont rattachés à titre personnel à cette commune, qu'il n'y a pas eu interruption de rattachement ». Mais les témoignages relatant une non application de cette réglementation par les mairies sont nombreux.

Cette contrainte réduit les possibilités des personnes concernées à être candidates à des fonctions électives ou à être désignées à participer à des jurys d'Assises.

M. Alvaro Gil-Roblès parle de situation d'exception qui restreint les droits civils et politiques des voyageurs.¹⁷ C'est une discrimination de droit puisque le droit de vote est normalement réglementé par le Code électoral.

¹⁴ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 : loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹⁵ Circulaire ministérielle N° NOR INT A/06/00093/C, du 16 octobre 2006, relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

¹⁶ Voir Instruction 69-532 du Ministère de l'Intérieur relative à la révision et à la tenue des listes électorales, mise à jour au 25 juillet 1975.

¹⁷ Rapport final de M. Alvaro Gil-Roblès, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, publié le 15 février 2006 : Chapitre IX. Les gens du voyage et les Roms, paragraphe 339 : « *Le droit dérogatoire qui s'applique aux Gens du*

1.1.2 Atteintes portées à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels :

Le statut d'habitat permanent des caravanes est soumis à un droit dérogatoire du fait qu'elles ne sont pas considérées comme un logement à part entière.

En réponse aux discours selon lesquels les Gens du voyage ne seraient pas également soumis aux impôts locaux, le législateur a décidé d'assujettir les personnes vivant en caravanes à une fiscalité proche de celles des autres habitants. La loi de finances 2006 du 30 décembre 2005 a ainsi prévu l'établissement d'une taxe annuelle d'habitation à compter du 1^{er} janvier 2007 sur les résidences mobiles terrestres¹⁸.

En raison de la complexité de sa mise en œuvre, l'application de cette disposition a été repoussée au 1^{er} janvier 2010. Il n'est pas pour autant prévu de contrepartie à cette première reconnaissance en tant qu'habitation. En effet, les Gens du voyage restent privés de tous les bénéfices sociaux liés au droit au logement.

La taxe annuelle d'habitation est fixée à 25 euros par mètre carré, au profit des collectivités qui respectent leurs obligations en matière d'accueil des Gens du voyage. La dénomination de la taxe, à l'origine prévue comme «taxe représentative de la taxe d'habitation», a été modifiée en 2007 à l'occasion de son report au profit de «taxe d'habitation des résidences mobiles terrestres».

Si la loi reconnaît désormais la caravane comme une habitation, elle lui dénie toujours le statut de logement. Or la reconnaissance de la caravane en tant qu'habitation ou en tant que logement ne donne pas accès aux mêmes droits. Dans le premier cas, les aides au logement et l'accompagnement social lié à ce dernier ne sont pas accordés. Ainsi cette différence de statut entraîne une inégalité d'accès aux droits sociaux à laquelle sont confrontés les Gens du voyage vis-à-vis des autres citoyens qui disposent d'un logement.

Concernant la non qualification de l'habitat mobile, il en découle d'importantes difficultés pour les Gens du voyage dans l'accès à certains dispositifs administratifs. Des administrations publiques et organismes privés hésitent, voire refusent, de proposer leurs services à quiconque ne pouvant fournir une adresse fixe et permanente de sa résidence.

Ainsi, les Gens du voyage ont difficilement accès à l'ouverture de comptes et à l'obtention de prêts bancaires, aux contrats d'assurance... De plus, les compagnies d'assurance acceptent de moins en moins d'assurer les caravanes des Gens du voyage étant donnés les risques particuliers supposés de dommages liés aux évacuations forcées pour stationnement irrégulier. M. Hérisson, sénateur, président de la CNCGV, a annoncé le dépôt d'une proposition de loi visant à lutter contre ces pratiques discriminatoires¹⁹.

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

¹⁸ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

¹⁹ Amendement n°134 apporté par M. HÉRISSON au projet de loi sur la prévention de la délinquance, 2006.

1.1.2.1 Discriminations subies sur le marché du travail

La polyvalence, l'itinérance, la pluriactivité, l'indépendance et l'importance du réseau familial sont autant d'éléments qui caractérisent l'organisation économique des Gens du voyage. Celle-ci est aujourd'hui confrontée à une législation et réglementation croissantes ainsi qu'à une recrudescence des discriminations à l'embauche, ce qui favorise leur exclusion économique et sociale.

Peuvent être répertoriées plusieurs dispositions qui entravent leurs activités économiques : réglementation accrue du recyclage, exigence d'un diplôme pour l'exercice des métiers de l'artisanat, non reconnaissance de la transmission intra familiale, nécessité d'une adresse fixe pour accéder à un emploi, variation des pratiques administratives d'un département à un autre quant à la régularisation des activités économiques... Toutes ces barrières qui contribuent à placer les Gens du voyage dans une situation inégalitaire peuvent favoriser la précarité et la difficulté à respecter des règles non comprises.

En termes d'accès aux services sociaux, d'après le rapport réalisé en 2006 par le Centre européen pour les droits des Roms (ERRC)²⁰, les Gens du voyage ne sont pas reconnus comme un groupe vulnérable et exclu du marché du travail, ni même mentionnés dans le Plan d'Action National (PAN) de 2003-2005 mis en place par le gouvernement français. Les discriminations à l'emploi subies par les Gens du voyage et leurs effets sur l'intégration du marché du travail ne sont donc pas pris en compte. Il en résulte que les mesures mises en place pour permettre aux groupes vulnérables d'accéder à une meilleure inclusion sociale (notamment l'intégration du marché du travail), ne sont pas adaptées aux Gens du voyage.

Le rapport de la Direction générale des affaires sociales (DGAS) de 2007 pose deux facteurs expliquant en partie les difficultés à l'insertion dans le monde du travail des Gens du voyage, victimes de discriminations directes ou indirectes. Tout d'abord, les évolutions de la réglementation mises en parallèle avec leurs possibilités de travail marquent une incompatibilité que déjà soulevée dans cette étude. Ensuite, leur statut unique régi par la loi de 1969 stigmatise leur origine sur les documents attestant de leur identité et peut entraîner des discriminations à leur encontre de ce fait. Il y a donc une accumulation des risques d'exclusion pour ces populations.

Le rapport de la DGAS souligne également les nombreuses initiatives pour l'insertion économique et la lutte contre les discriminations qui associent les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), en rappelant que les familles des Gens du voyage ne sont pas toutes en difficulté économique et ne font pas toujours appel aux organismes ou dispositifs d'aide socio-économique. Par ailleurs, le schéma classique de l'emploi – stable, salarié, à durée indéterminée – est souvent difficilement compatible avec la mobilité, l'adaptabilité et la flexibilité des Gens du voyage, caractéristiques qui demeurent trop faiblement prises en considération.

²⁰ *L'inclusion sociale dans les services sociaux : le cas des Roms et des Gens du voyage. Etude de l'impact des Plans Nationaux d'Action pour l'Inclusion Sociale en République Tchèque, en France et au Portugal*, publié en 2007 par l'ERRC.

1.1.2.2 Atteinte au droit à l'éducation : scolarisation et problèmes de stationnement

Les difficultés concernant la scolarisation des enfants voyageurs sont étroitement liées aux problèmes de stationnement et d'accueil en période d'insuffisance notoire de places régulières. L'expulsion fréquente des zones non autorisées et l'éloignement des aires d'accueil des écoles influent sur la capacité d'accès à l'éducation des enfants en dépit des efforts de l'Education nationale pour les accueillir.

Les cas de discriminations en raison de l'origine « Gens du voyage » sont multiples. De nombreux témoignages font état d'une demande croissante de scolarisation de la part des parents voyageurs. Ces demandes d'inscription dans les écoles primaires sont trop souvent rejetées par les municipalités, en contradiction avec les textes sur l'obligation scolaire²¹.

Les raisons invoquées sont diverses : temps d'inscription trop court, procédure d'expulsion en cours, manque de place dans les classes, respect de la carte scolaire en l'absence de domiciliation... L'intervention des inspecteurs d'Education nationale ou d'académie est souvent nécessaire et positive. Quand les parents parviennent à scolariser leurs enfants, ces derniers sont régulièrement l'objet de rejet et d'exclusion de la part des autres enfants, ce qui ne favorise pas leur réussite scolaire. Le taux de scolarisation en primaire des enfants voyageurs est néanmoins en progrès, mais reste en deçà du taux de scolarisation des enfants des populations sédentaires. Par ailleurs, il demeure faible dans l'enseignement secondaire, en raison de la réticence à envoyer leurs enfants dans des établissements où l'encadrement est considéré comme moins soutenu qu'en primaire. L'orientation vers un recours à l'enseignement à distance est encore souvent privilégiée.

Le 12 février 2007, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a rendu une délibération²² concernant le refus par un maire d'inscrire à l'école 14 enfants du voyage, pour l'année scolaire 2006/2007. Les familles, qui se voient confrontées au refus de scolarisation de leurs enfants, vivent sur un terrain leur appartenant. Mais le maire estime que « cette zone du territoire communal est parfaitement inconstructible car inondable ». Son devoir étant de « faire respecter les règlements d'urbanisme applicables sur le territoire communal, mais surtout d'assurer la sécurité publique », il motive son refus d'inscription en ce que, « compte tenu du risque encouru par ces familles du fait de leur lieu de stationnement », il ne peut « prendre aucune mesure de nature à encourager la pérennisation de leur implantation ». Les familles concernées ont saisi la HALDE le 15 septembre 2006, et ont déposé un référé-suspension auprès du tribunal administratif. Suite aux trois ordonnances de référé, ainsi qu'aux interventions de la Haute autorité, du préfet et de l'inspecteur d'académie, le maire s'est finalement conformé à l'obligation de scolariser les enfants du voyage. La HALDE a rejeté la décision du maire consistant à subordonner le droit des enfants de Gens du voyage à être scolarisés au fait pour leurs parents de ne pas stationner sur une zone dangereuse et inondable.

²¹ La loi du 29-06-1983 pose le principe de l'obligation scolaire : « *Le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant une période de 12 années, commençant avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de 6 ans et se terminant à la fin de l'année scolaire, dans l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de 18 ans* ». Cette obligation est aujourd'hui contrôlée par la LOI no 98-1165 du 18 décembre 1998 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire

²² Délibération n° 2007-30 du 12/02/2007 relative au refus d'inscription à l'école d'enfants de familles Roms. Il est à noter par ailleurs, que dans son rapport la HALDE a utilisé le terme « enfants du voyage » alors que la situation concernait des enfants Roms, vivant certainement en caravanes. Cette confusion dans le discours de la HALDE démontre la totale adéquation de ce principe de scolarisation de tous les enfants.

La HALDE rappelle que « les réglementations concernant l'inscription à l'école et celles relatives à l'urbanisme et à la sécurité publique sont nettement distinctes » et que « cette situation caractérise un détournement de pouvoir » ainsi qu'« un traitement discriminatoire » à l'encontre des enfants du voyage. Dès lors, la volonté affichée du maire « vise directement à inciter ces familles à quitter les terrains leur appartenant. » La HALDE présentera des observations devant le tribunal administratif lors de l'examen au fond des requêtes en annulation.

1.1.2.3 Ineffectivité du droit au logement/habitat: la loi Besson²³

Les possibilités de stationnement sont de plus en plus réduites par la multiplication de réglementations et d'interdictions. Les administrations sont confrontées à la complexité de mesures existantes, confondant mesures d'urbanisme, de protection de la nature, de viabilité des voies d'accès, de modalité de permis d'aménagement foncier, de sécurité routière...et répondent ainsi par la négative aux besoins de ces populations. Parallèlement, un nombre important de requêtes déposées en justice par cette population pour faire valoir ses droits est rejeté du fait de l'accumulation des règles administratives applicables.

La CNCDH salue la volonté de mettre en œuvre des mesures positives concernant l'accueil des Gens du voyage, elle s'interroge sur leur effectivité et la bonne adaptation des réponses proposées au regard de la diversité des besoins exprimés. Une des difficultés la plus importante semble résulter des réticences locales à l'application de la loi du 5 juillet 2000 dite loi « Besson » relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage.

1.1.2.3.1 La loi « Besson »: avancées, insuffisances et difficultés

Si cette loi peut être l'objet de contestation dans son esprit du fait qu'elle sous-entend de fait la réduction des possibilités de stationnement des Gens du voyage, on peut néanmoins lui reconnaître des éléments positifs pour la gestion de l'itinérance, notamment en comparaison avec l'article 28 de la loi du 31 mai 1990.

Les trois alinéas de cet article ne prenaient pas en compte la réalité sociologique des Gens du voyage (rassemblements culturels, stationnement de longue durée voire sédentarisation ...) et ne comportaient pas corrélativement l'obligation de traduire dans les plans d'occupation des sols (devenus plans locaux d'urbanisme -PLU-) l'obligation de créer des aires d'accueil permanentes, de respecter un délai de réalisation de ces aires et de prévoir des sanctions en cas de non réalisation des objectifs.

La loi de 2000 remédie à ces carences dans une perspective coercitive (obligation de création pour les communes de plus de 5000 habitants) et incitative (aide au financement²⁴).

Sa formulation, « loi relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage », met l'accent sur l'habitat et renvoie sur les dispositifs généraux de la politique du logement (PLU ; Plan départemental d'action pour le logement des défavorisés, Plan départemental de l'Habitat...).

²³ Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, modifiée par la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 et la loi n°2004-809 du 13 août 2004.

²⁴ Décret n°2001-541 du 25 juin 2001 prévoit une aide à l'investissement pour la création des aires et le décret n°2001-372 du 24 juillet 2001 prévoit une aide à la gestion des aires d'accueil modifiée par la loi de prévention de la délinquance.

Pour aider aux besoins d'accueil de longs séjours sur des parcelles individuelles ou collectives, régis jusqu'alors par l'article L443-3 du code de l'urbanisme soumettant à autorisation préfectorale ces stationnements plus de 3 mois²⁵, l'état précis de ces besoins devrait être inclus dans le diagnostic préalable à l'élaboration des schémas départementaux.

L'insuffisance de concertation avec les intéressés sur leurs besoins et l'ignorance délibérée des dispositions en faveur d'un habitat adapté se sont souvent conjuguées avec une application très restrictive de l'article 9. Il s'ensuit l'impossibilité pour toute une catégorie de population de vivre dans une commune de son choix en raison de son mode d'habiter.

En effet, en contrepartie de la réalisation des aires d'accueil, le maire a la possibilité d'interdire le stationnement de caravanes sur le reste du territoire communal et de faire expulser des Gens du voyage qui s'installeraient en dehors des sites prévus par la commune ou l'intercommunalité, en saisissant le Président du tribunal de grande instance. Cette disposition exclut en pratique l'installation durable des Gens du voyage dans ces communes notamment sur des parcelles privées autonomes, les contraignant au stationnement sur les seules aires aménagées dans la limite des places disponibles et des durées prévues par leurs règlements intérieurs.

La loi relative à la prévention de la délinquance, adoptée le 5 mars 2007, dans ses articles 27 et 28, durcit encore la disposition contenue dans l'article 9 de la loi Besson et tend à faciliter l'expulsion des Gens du voyage en supprimant le recours préalable à une procédure judiciaire. Ainsi, l'article 27 prévoit qu'en cas de stationnement irrégulier, le préfet, sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage, peut mettre en demeure les occupants de quitter les lieux dans un délai de 48 heures. L'expulsion s'effectue donc par une procédure administrative et non plus par une procédure judiciaire. La mise en demeure mais aussi l'évacuation forcée peuvent être décidées par le préfet avec désormais un contrôle *a posteriori* du Juge des libertés. En outre, l'article 28 élargit le champ d'application géographique de ces dispositions répressives aux communes non inscrites au schéma départemental, et à celles ne remplissant pas les obligations relatives à la loi du 5 juillet 2000, qui peuvent procéder à des expulsions d'un terrain public ou privé en cas de stationnement illégal par les Gens du voyage.

Il faut rappeler que la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 avait déjà ajouté un volet répressif aux dispositions de la loi Besson avec une pénalisation accrue du stationnement irrégulier, en prévoyant un certain nombre de peines en cas de violation de l'interdiction d'installation en dehors des aires d'accueil (6 mois d'emprisonnement et 3750 € d'amende²⁶, suspension du permis de conduire, réquisition des véhicules tracteurs).

Parallèlement, le nombre de places de stationnement autorisé restait pourtant très en deçà des besoins recensés. L'application effective par les collectivités territoriales de la loi Besson a pris un grand retard, provoquant une carence notoire de places régulières. Fin 2006, six ans après son adoption, sur les 41 865 places prévues, seules 10 553 étaient réalisées²⁷, soit 25 %, contraignant

²⁵ Article L443-3 du code de l'urbanisme : « La demande d'autorisation de stationnement isolé d'une ou plusieurs caravanes pendant plus de trois mois par an, rendue nécessaire en application des dispositions de l'article L. 443-4, est établie conformément au modèle annexé au présent article (non reproduit).

²⁶ Article 53-1 : « Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. »

²⁷ Sources du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

les Gens du voyage, faute d'alternative, à vivre en stationnement irrégulier sur la majorité du territoire français.

Ces dispositions répressives et les expulsions conséquentes, y compris de semi-sédentaires, constituent l'un des effets pervers majeur de la loi Besson²⁸.

La majorité des communes a proposé des réponses en aires de passage ou de courts séjours alors que les Gens du voyage présents sur ces territoires sont en attente d'une offre de longs séjours. Ainsi, nombreux sont ceux qui installés, parfois de très longue date, sur des parcelles classées en zones non constructibles, sont concernés par des procédures d'expulsion de leur terrain de vie et orientés vers des équipements collectifs inadaptés.

De fait, cette loi s'inscrit dans une tendance homogénéisatrice alors que la pluralité de situations de stationnement et d'habitat mériterait des réponses diversifiées. En se limitant à la gestion des besoins de l'itinérance, l'« habitat traditionnel constitué de résidences mobiles » ne trouve toujours pas sa place dans le droit au logement comme en attestent les débats qui ont abouti à la création d'un droit au logement opposable²⁹ qui ont ignoré dans un premier temps le sujet.

On peut à nouveau déplorer l'insuffisante concertation avec les intéressés eux-mêmes et l'absence d'écoute dans les instances pourtant prévues à cet effet. Les Commissions départementales consultatives des Gens du voyage, qui sont réunies de manière très aléatoire, n'assurent pas souvent les rôles de concertation et d'expertise prévus par la loi Besson, les Gens du voyage directement concernés en tant qu'usagers y étant souvent faiblement représentés.

1.1.2.3.2 Les réticences à l'application de la loi « Besson » : une prise en compte négative de l'itinérance, source de discrimination

Six ans après son adoption, la loi Besson a connu des prorogations successives de ses délais de réalisation et des difficultés persistent encore.

Il convient d'abord de signaler que le législateur, avec la loi de cohésion sociale³⁰ a exclu de leurs obligations en aires d'accueil les communes de plus de 20 000 habitants situées en zone urbaine sensible. Cette décision contribue à la stigmatisation sociale des Gens du voyage leur renvoyant ainsi une image globale et négative de « population à problèmes ».

Les coûts et les modes de financement des aires d'accueil sont parfois soulevés pour justifier les retards dans la réalisation de ces équipements publics. Les prix du foncier ont considérablement augmenté alors que les subventions de l'Etat vers les communes restent inchangées, celles-ci émettant des réticences à engager les investissements nécessaires sur leurs fonds propres.

²⁸ Sur les conditions de l'expulsion administrative : Circulaire, N°NOR INT / D / 07 / 00080 / C du 10 juillet 2007, sur les Gens du voyage, procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain ; Articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage modifiés par les articles 27 et 28 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; Décret n° 2007-1018 du 14 juin 2007 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative.

²⁹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, publiée au Journal Officiel du 6 mars 2007.

³⁰ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

En outre, des obligations de respect du patrimoine, de l'urbanisme, de l'environnement et de la loi Littoral, alléguées par des riverains ou certaines associations, rendent plus difficile la réalisation d'aires d'accueil. Ainsi par exemple, l'article 8 de la loi Besson, selon lequel « dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs [...] » voit sa portée réduite par la réglementation du code de l'urbanisme.

Au nom de la préservation du paysage urbain ou rural, très souvent les plans locaux ne prennent pas en compte la possibilité pour les Gens du voyage de vivre en caravane sur une zone constructible, même s'il s'agit pourtant bien d'un logement adapté.

La loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 vient également rappeler que les schémas départementaux doivent prendre en compte l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire des communes³¹. La réalisation des aires d'accueil pour les Gens du voyage est donc désormais davantage contrainte et limitée. Quelques contentieux pour contester la légalité et annuler les schémas départementaux sont aussi à signaler.

Enfin, une large part de l'explication des difficultés de réalisation de la loi Besson doit être imputée à la mauvaise volonté politique, voire l'opposition d'élus locaux, qui en l'absence de sanctions effectives, refusent d'appliquer la loi, ce qui reflète une prise en compte négative de l'itinérance et des Gens du voyage. Or les droits formels sont illusoire dès lors qu'ils ne sont pas effectifs.

Ainsi en France, si l'habitat mobile n'est nullement mis en cause, l'absence ou les difficultés d'aménagements de terrains et d'aires d'accueil attestent du fait que le choix de vivre en habitat mobile est difficilement praticable. **Il s'agit donc d'une non reconnaissance de fait d'un droit à l'itinérance.**

³¹ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure, article 54 : « Le schéma départemental tient compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire des communes concernées. La réalisation des aires permanentes d'accueil doit respecter la législation applicable, selon les cas, à chacun de ces sites. ». En octobre 2007, la réforme opérée au code de l'urbanisme entraîne une confusion quant à l'applicabilité du droit.

1.2 Les Roms migrants en France

On entend par Roms migrants en France les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) et se reconnaissant comme Roms. Ils sont estimés d'après les associations spécialisées au total à une dizaine de milliers de personnes.

Dans un contexte d'élargissement de l'Union européenne (UE), il convient de distinguer la situation des Roms selon qu'ils viennent d'un pays membre de l'Union Européenne ou d'un pays hors Union européenne.

Ainsi, il faut distinguer la situation des Roms ayant migré de Roumanie et de Bulgarie avant ou après le 1^{er} janvier 2007, date à laquelle ces pays ont intégré l'Union. Leur adhésion a en effet entraîné des conséquences en matière de liberté de circulation de leurs ressortissants, d'installation et d'exercice d'une activité professionnelle en France.

En ce qui concerne les Roms originaires d'un pays hors Union, la création de la force d'interposition et de maintien de la paix internationale, au Kosovo, ou Kosovo Force (KFOR) en 1998, avait contribué à ce que les Roms venant du Kosovo acquièrent le statut de réfugié. Plusieurs milliers de personnes ont été accueillies en France dans ce cadre.

1.2.1 Atteintes portées à l'exercice des droits des étrangers :

1.2.1.1 Atteintes à la liberté de circulation et de séjour³² : espace Schengen, droit communautaire

Pour les Roms ressortissants communautaires (Hongrois, Slovaques, Slovènes et Tchèques depuis 2004 et Roumains et Bulgares depuis 2007), dès lors qu'ils n'exercent pas une activité salariée (qu'ils sont donc étudiants, chercheurs ou prestataires de services, retraités), le principe de la liberté de circulation s'applique sur simple présentation d'une pièce d'identité : ceux-ci jouissent donc d'une totale liberté de circulation.

Les ressortissants de l'Espace économique européen (EEE) peuvent franchir les frontières de l'espace Schengen sans formalités particulières si ce n'est la présentation d'une pièce d'identité pour justifier de leur qualité de citoyen de l'UE.

La Roumanie et la Bulgarie, entrées le 1^{er} janvier 2007, font partie de l'EEE, mais pas partie de l'Espace Schengen. En revanche, concernant les travailleurs salariés des nouveaux Etats membres, la liberté d'établissement est limitée par un régime transitoire qui restreint l'accès à l'emploi à une liste de 150 métiers en pénurie de main d'œuvre.

³² Circulaire du 22 décembre 2006, n° NOR INT/06/00115/C, relative aux modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007. Cette circulaire a fait l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat par quatre ONG (CIMADE, Ligue des droits de l'homme, FASTI, GISTI). Cette circulaire n'entraîne, au sens de ces ONG, aucune évolution dans le statut des ressortissants roumains et bulgares alors que leurs Etats viennent d'entrer dans l'UE et qu'ils devraient donc bénéficier du principe de libre circulation.

L'entrée en zone Schengen des ressortissants non-communautaires pour un court séjour est soumise à la possession d'un ou des documents de voyage (passeport par exemple), à la possession d'un visa unique délivré par un des Etats membres valable pour l'ensemble de la zone Schengen (dit visa "Schengen"), à la présentation des documents justifiant de l'objet et des conditions de leur séjour, ainsi qu'à la disposition de moyens de subsistance suffisants tant pour la durée de leur séjour que pour leur retour. Depuis le 1^{er} janvier 2002, même avant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE, les migrants de ces pays candidats étaient dispensés de visas de court séjour pour se rendre dans la zone Schengen. Ils bénéficiaient d'un droit de séjour de trois mois. Ainsi, souvent, les Roms roumains et bulgares avaient recours à cette procédure de façon consécutive, en effectuant des séjours de trois mois alternés avec des retours en Roumanie ou en Bulgarie.

La liberté de circulation des ressortissants non communautaires, liberté fondamentale reconnue par les textes internationaux, est de plus en plus atteinte par le recours des autorités françaises à l'article 5C des Accords de Schengen, selon lequel tout étranger arrivant dans l'espace Schengen doit être en mesure de prouver qu'il possède un niveau de ressources minimales³³. Selon le Collectif national droits de l'homme Romeurope, dans son rapport de 2005³⁴ qui dénonce une application ciblée de ces dispositions à l'encontre des Roms migrants, l'exigence de ces conditions de ressources est illégitime et fonde une discrimination sociale inadmissible. En outre, l'appréciation de la preuve d'insuffisance de ressources par les pouvoirs publics relève de l'arbitraire étant donné qu'aucun texte ne définit les moyens de justification possibles, ce qui limite aussi les possibilités de recours.

M. Alvaro Gil-Roblès soulève lui aussi les aspects illégitimes et arbitraires de cette mesure³⁵. Il montre que les expulsions fondées sur ce motif ne permettent pas de résoudre le problème, dans le sens où les personnes reconduites à la frontière se présenteront à nouveau à l'entrée de l'espace Schengen, sans le délai requis dans le cadre de la liberté de circulation au sein de l'Union.

En 2006, la politique établie par le Ministre de l'Intérieur, fixant un quota d'étrangers de toutes nationalités à raccompagner à la frontière, n'a pas épargné les Roms bulgares ou roumains, alors que leurs pays étaient sur le point d'accéder à l'Union européenne³⁶. Au contraire, ceux-ci ont fait l'objet d'une attention particulière : un tiers des expulsions de 2006 a concerné les ressortissants de ces deux seuls pays, membres de l'Union au 1^{er} janvier 2007. Il convient de noter l'absence de protestations officielles des autorités de ces pays nouveaux entrants sur le sort réservé à leurs concitoyens, dans une très large part issus de la minorité Rom.

Durant l'été 2006, de nombreuses expulsions violentes ont eu lieu à divers endroits en France – Saint Denis, Nantes, Marseille, Lyon, Saint-Ouen-l'Aumône, Aubervilliers. Ces expulsions se

³³ Dans la pratique, il est apparu que ce montant a été fixé à 500 euros.

³⁴ Rapport 2005 sur la situation des Roms migrants en France par le Collectif national droits de l'homme Romeurope, publié en mars 2006.

³⁵ Rapport 15 février 2006, Alvaro Gil-Roblès, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, relatif au respect effectif des droits de l'homme en France.

³⁶ Le total d'expulsion avait été fixé par le Ministère de l'Intérieur à 25000 pour l'année 2006. Environ 6000 bulgares et roumains – essentiellement Roms – ont été expulsés dans le cadre de ces quotas ; Rapport Romeurope 2006 ; voir Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Hortefeux, Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, le 9 juillet 2007 : « Vous fixerez chaque année des plafonds d'immigration selon les différents motifs d'installation en France et vous viserez l'objectif que l'immigration économique représente 50% du flux total des entrées à fin d'installation durable en France »..

sont déroulées dans des conditions de pressions psychologiques telles que certains ont préféré accepter de partir plutôt que de défendre leur droit.

Ces retours ont été faussement définis comme des « retours volontaires ». Les conditions de retour, notamment en ce qui concerne les mesures de raccompagnement (transports collectifs avec un nombre élevé de représentants des forces de l'ordre) pouvaient laisser penser que ces personnes représentaient un danger. Diverses associations se sont mobilisées afin de pouvoir informer le grand public sur ces pratiques qui se sont perpétuées en 2007.

Dans le cadre de la politique d'immigration française pour la période 2006/2007, les objectifs fixés semblent, dans la pratique, difficiles à atteindre. En effet, certaines des populations concernées par les procédures d'expulsions et de retours 'volontaires', particulièrement les Roms migrants, bénéficient d'une protection juridique liée à l'appartenance de leur Etat à l'Union européenne rendant plus exigeantes les motivations des renvois envisagés. Avec la circulaire du 7 décembre 2006 relative à l'aide au retour volontaire ou au retour humanitaire, cette difficulté peut être contournée. Une procédure de retour dite « humanitaire » permet de raccompagner les ressortissants des pays membres de l'Union européenne en situation irrégulière sur le territoire français dans leur pays d'origine. Cette mesure concerne les étrangers en situation de dénuement ou de grande précarité, auxquels l'Etat français propose une possibilité de rapatriement dans leur pays d'origine ou d'accueil. Ce sont aussi les mineurs isolés sur demande d'un magistrat ou dans le cadre d'un dispositif ayant pour objet une réunification familiale dans son pays d'origine ou d'accueil ; Il concerne enfin l'étranger en situation irrégulière qui n'entre pas dans le champ d'application de l'aide au retour volontaire et qui n'en a jamais bénéficié. Cette aide au retour est ainsi appliquée à des Roms migrants considérés comme sans ressources du fait de leur habitat en squats ou en bidonvilles.

Au 31 octobre 2006, les chiffres traduisent un doublement des résultats obtenus par rapport aux aides au retour existantes en 2004 et en 2005, démontrant ainsi l'accroissement du recours à ces dispositions pour réussir à respecter les quotas fixés.

1.2.1.2 Atteintes au droit d'asile : pays sûrs, loi CESEDA

Des Roms, venant notamment des Balkans ou du Kosovo ont obtenu dans le passé le statut de réfugié. Depuis l'adoption de la loi sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers demandeurs d'asile (CESEDA), entrée en vigueur le 1^{er} mars 2005, l'accès au droit d'asile est beaucoup plus limité. Cette loi restreint le droit d'asile des ressortissants des pays d'origine dits « sûrs » par une procédure allégée et rapide, en contradiction avec le principe de ce droit qui demeure attaché à la personne³⁷.

Un pays d'origine « sûr » est un Etat qui "respecte les principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que les droits de l'homme et les libertés fondamentales" estime l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

En juin 2005, celui-ci a établi une liste des pays entrant dans ce cadre, comprenant notamment des pays d'où émigrent des Roms : la Bosnie-Herzégovine, l'Ukraine et la Croatie.

³⁷ Déjà en 2001, dans son étude sur le droit d'asile la CNCDH avait rappelé le caractère fondamental du droit d'asile en tant que droit lié individuellement à la personne, étude « l'Asile en France », 2001, la Documentation française, pp. 37-38. Aujourd'hui, la CNCDH craint le rapprochement entre les notions d'immigration et d'asile dans les politiques. L'avis de la CNCDH sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile adopté le 20 septembre 2007 reprend une nouvelle fois ce débat relayant les inquiétudes sur ce sujet.

Ainsi la demande d'« admission en France d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile » est automatiquement refusée pour ce motif : les Roms ressortissants de ces pays ne peuvent donc plus bénéficier d'une instruction individuelle approfondie de leur situation et donc de fait trouver protection auprès de la France. Or dans ces trois pays, les Roms constituent une minorité nationale, reconnue ou non officiellement par les autorités, et sont victimes de discriminations notoires.

Le Comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales a adopté des avis, en 2002 et en 2004, faisant état de la situation préoccupante des Roms en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et en Ukraine, ces trois pays n'ayant pas signé ces accords.

Plus particulièrement, il a été soulevé qu'en Bosnie-Herzégovine, les Roms constituent la minorité la plus importante numériquement et la plus vulnérable, couramment exposée à la discrimination (pas d'accès à l'assurance-maladie, ni à l'aide sociale, absence de documents d'identité découlant du caractère non officiel de nombreux lieux d'habitation rom, rare scolarisation des enfants roms même au niveau primaire) en particulier pour les Roms déplacés ou rapatriés de l'étranger ou venus du Kosovo en tant que réfugiés³⁸. En outre, les Roms font l'objet de nombreuses agressions, pillages et expulsions de leur lieu de vie, ce qui a pour effet de les dissuader d'exercer leur droit au retour en Bosnie-Herzégovine.

Concernant la Croatie, le Comité consultatif note que les différences socio-économiques entre la population majoritaire et les Roms (particulièrement pour les femmes roms) restent extrêmement importantes.

En Ukraine, le Comité consultatif observe de nombreux incidents de discrimination et de mauvais traitement à l'égard des Roms, y compris de la part des forces de l'ordre.

Les Roms de ces trois pays désormais considérés comme « sûrs », mais dont la « sûreté » est en fait très relative et contestable, ne peuvent plus se réfugier en France depuis 2005 afin d'éviter l'ensemble des discriminations subies dans leur pays d'origine. La loi CESEDA, en prévoyant cette liste de pays d'origine « sûrs », contribue à diminuer leur accès au droit d'asile. Cette loi s'inscrit donc dans une logique de restriction de la procédure de demande d'asile, et plus généralement de durcissement de la politique d'immigration.

La CNCDH a confirmé cette position dans son avis sur le projet de décret modifiant le titre III du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, du 17 juin 2004. En effet, dans son avis la CNCDH considère que certaines des mesures prises dans le texte ne sont pas susceptibles d'améliorer la situation et même que certaines dispositions sont contraires au droit d'asile tel qu'il est reconnu à l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952.

³⁸ « En hausse constante, elle représente la seule nationalité importante dans ce cas (+ 8 % avec 2.887 dossiers). L'augmentation de cette demande, composée aux 4/5èmes de personnes supposées originaires du Kosovo, et notamment de Roms, s'explique en partie par la persistance de tensions communautaires et par l'incertitude concernant l'avenir de cette province sous contrôle international », Rapport OFPRA, 2005, p. 16. En outre « la part représentée par les ressortissants de l'ex-Serbie-et-Monténégro domine largement la demande ex-yougoslave. Les demandeurs sont, pour 90 % d'entre eux, originaires du Kosovo et se répartissent entre 2/3 d'albanophones et 1/3 de Roms », Rapport OFPRA, 2006, p. 16

À la fin du mois de juillet 2000, un groupe de 45 Roms hongrois, originaires du village de Zàmoly, est arrivé à Strasbourg. Les familles sont descendues de l'autocar devant le Conseil d'Europe et leur porte-parole a immédiatement déposé une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme contre la Hongrie et une demande d'asile politique à la préfecture parce que, comme ils l'écrivaient : "le gouvernement hongrois ne peut pas et même ne veut pas empêcher la persécution des Roms". Cela faisait trois ans qu'ils étaient l'objet d'attaques en Hongrie : maisons rasées au bulldozer, incendiées, agressions racistes...

Pour la première fois, des ressortissants d'un pays candidat à l'Union européenne, jusqu'ici considéré par le Gouvernement français comme "sûr", obtiennent le droit d'asile politique de la part d'un pays déjà membre de l'Union européenne³⁹. La notion de pays « sûrs » semble de ce fait non adéquate à la réalité des situations que peuvent vivre des communautés minoritaires dans certains pays membres de l'Union européenne.

La loi CESEDA crée aussi les conditions d'une précarisation des étrangers régulièrement présents sur le territoire. La possibilité de régularisation, quant à elle, devient exceptionnelle même pour un motif sanitaire, d'autant que sont désormais précisées des listes de maladies réputées pouvoir être traitées dans les pays d'origine, notamment dans les pays d'émigration des Roms. L'accès réel aux soins est souvent impossible pour des raisons essentiellement financières mais aussi liées aux discriminations dont est victime cette minorité.

La CNCDH rappelle à cette fin les différentes résolutions du Parlement européen sur la situation des Roms dans l'Union européenne⁴⁰.

1.2.2 Atteintes portées à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels :

1.2.2.1 Inaccessibilité aux droits sociaux :

La loi, instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, prévoit clairement que les ressortissants des nouveaux pays membres de l'Union européenne sont exclus des dispositions en faveur de la cohésion sociale. En effet, la loi prévoit à l'article 9 que « les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre » ne bénéficient pas du revenu minimum d'insertion, ne sont pas rattachées au régime général de la sécurité sociale, en dépit du fait de leur résidence en France, et ne bénéficient pas des allocations familiales. Cet article vise à protéger le régime national de protection sociale en l'absence de régime européen de protection sociale.

La législation en vigueur restreint également l'accès à la Couverture Médicale Universelle (CMU) et de l'Aide Médicale de l'Etat (AME), la CMU étant perçue comme attirant les étrangers (y compris les ressortissants européens) qui viendraient profiter du système de soins français.

³⁹ Rappelons que selon la convention de Genève, pour être considéré comme réfugié, il faut prouver avoir été victime d'une persécution étatique.

⁴⁰ Résolution du Parlement européen du 28 avril 2005 sur la situation des Roms dans l'Union européenne, l'article 82 de la Résolution du Parlement européen sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2001/2014 (INI)) du 23 octobre 2002, résolution du parlement européen sur la situation des femmes roms dans l'Union européenne (2005/2164 (INI)) du 1 juin 2006.

Avec la mise en place du régime transitoire en janvier 2007 pour les nouveaux adhérents à l'Union européenne, l'accès à la CMU et à l'AME était mis en question pour ces ressortissants : ils ne pouvaient en faire la demande qu'après trois mois de résidence régulière et stable en France, à la différence des autres ressortissants communautaires de « l'ancienne Europe ».

Aujourd'hui, ce régime semble avoir été harmonisé avec le décret du 14 mars 2007.

La distinction faite entre les différents ressortissants de l'Union européenne n'est plus fondée sur la date d'adhésion de leur Etat, mais sur leur capacité de subvenir à leurs besoins. Une distinction est établie entre les personnes en mesure de pourvoir à leur subsistance (travailleurs salariés ou indépendants), les étudiants et les inactifs qui doivent disposer de revenus financiers suffisants pour assurer leur propre séjour. L'article 63 de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable exclut expressément du bénéfice de la CMU de base les ressortissants communautaires séjournant en France et qui sont à la recherche d'un emploi.

Si le ressortissant communautaire réside en France depuis plus de trois mois sans avoir de ressources suffisantes et de couverture maladie, il est dès lors considéré comme en situation irrégulière et peut, sous réserve de conditions de ressources, bénéficier de l'AME - article L251-1 code de l'action sociale et des familles.

Cette disposition est contraire aux droits des travailleurs issus de l'acquis communautaire, qui prévoit que dès lors qu'un ressortissant d'un nouvel État membre est accepté sur le marché du travail d'un État membre de l'Europe des 15, il bénéficie de l'ensemble des principes du droit communautaire : droit de résidence, coordination des systèmes de sécurité sociale, non-discrimination fondée sur la nationalité, reconnaissance des qualifications. Cependant, il est prévu la possibilité de mesures et/ou de périodes transitoires, en veillant à ce que celles-ci n'atteignent pas un niveau qui risque d'éliminer les effets de l'adhésion ; elles doivent donc être limitées dans le temps et être accompagnées d'un plan précis pour leur suppression. Or, rien n'indique à partir de quand les ressortissants visés par la loi sur le logement opposable et sur diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, pourront bénéficier du RMI et de l'allocation familiale.

Concernant les demandeurs d'asile, l'inaccessibilité aux droits sociaux est flagrante, particulièrement pour ceux qui relèvent de la procédure prioritaire.

Ces derniers, du fait de l'absence de titres de séjour, sont privés de toute aide financière et de droit au travail. Ces demandeurs d'asile sans titre de séjour ont toutefois accès à la CMU à condition de prouver leur présence ininterrompue en France depuis plus de trois mois.

M. Alvaro Gil-Roblès note dans son rapport⁴¹ que ne sont plus garantis l'accès à la CMU pour les demandeurs d'asile et l'accès à l'AME pour les personnes en situation irrégulière ou les déboutés du droit d'asile, s'ils ne peuvent prouver leur présence ininterrompue en France depuis plus de trois mois. En effet, depuis les réformes de l'AME de 2004 et de juillet 2005, le nouveau dispositif ne permet plus aux plus vulnérables d'avoir un accès effectif et immédiat au système de soin de droit commun.

Les Roms, en raison de leur statut, ne trouvent pas, en dépit de la Directive européenne 2003/9/CE du conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, de structures leur permettant de traiter les différents

⁴¹ Rapport 15 février 2006, Alvaro GIL-ROBLES, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, relatif au respect effectif des droits de l'homme en France.

traumatismes pouvant les affecter résultant de leurs besoins particuliers (accueil, informations, ...). Toutefois, la notion de « traumatisme » n'est pas clairement définie dans le texte de la loi.

Ces dispositions en France participent à réduire les avantages sociaux qui sont accordés aux demandeurs d'asile.

1.2.2.2 Inaccessibilité/difficultés au droit d'exercer une activité professionnelle : emploi réservé et mendicité

Les Roms migrants, s'ils ne sont pas ressortissants de l'Union Européenne, qu'ils soient demandeurs d'asile, sans papiers ou qu'ils exercent leurs droits à des séjours de moins de trois mois, ne sont pas autorisés à exercer une activité professionnelle en France. Il s'agit ici des Roms migrants des PECO non membres de l'Union Européenne, donc des Balkans, de Moldavie, de Biélorussie, d'Ukraine, etc. Cette impossibilité a pour conséquence l'exercice d'un travail clandestin par certains Roms, avec les risques d'exploitation que cela comprend.

Cette disposition est atténuée depuis l'adoption de la loi « intégration, immigration, asile » en 2007. En effet, cette loi qui semble plus restrictive dans l'ensemble comporte dans son article 12 une disposition favorisant l'obtention d'une carte de travailleurs pour les personnes en situation irrégulière ayant de ce fait des difficultés à exercer une activité professionnelle. Cet amendement⁴² permet aux préfetures de délivrer une « carte de salarié » à un travailleur sans papiers qui solliciterait sa régularisation et qui serait détenteur d'une promesse d'embauche.

Plusieurs points font toutefois débat à propos de cette nouvelle carte. Il n'y a pas de régularisation de plein droit car elle est soumise à l'arbitraire des préfetures ; la carte délivrée reste précaire car elle a une durée d'un an et n'est renouvelée que si le demandeur est toujours employé ou perçoit des allocations chômage au moment de la demande de renouvellement ; dans de nombreux cas, certains travailleurs auront du mal à obtenir une promesse d'embauche de celui qui est déjà leur employeur. Il y a donc une amélioration théorique du statut des Roms migrants mais cela reste une situation instable et très précaire.

Pour les Roms ressortissants communautaires, la question du droit au travail est plus nuancée. Aspect fondamental de la libre circulation des personnes et du marché intérieur, la libre circulation des travailleurs permet aux ressortissants de n'importe lequel des États membres de travailler dans un autre État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Néanmoins, après l'élargissement de l'Union européenne le 1er mai 2004, la libre circulation des travailleurs venant des nouveaux États membres, se rendant dans ceux-ci ou entre ceux-ci, peut être restreinte, dans le cadre du régime transitoire mis en place. Cette période transitoire peut aller jusqu'à sept ans à compter de l'entrée dans l'Union.

L'adhésion des dix nouveaux pays le 1er mai 2004, puis de la Roumanie et de la Bulgarie, le 1^{er} janvier 2007, est assortie de conditions relatives à la libre circulation des travailleurs. L'accès au marché du travail des États de l'Europe des 15, dépend alors des droits nationaux et non pas du droit communautaire, ainsi que des éventuels accords bilatéraux avec les nouveaux entrants.

⁴² Cet amendement a été introduit par M. Lefebvre, député des Hauts de Seine.

La France, dans le cadre du régime transitoire s'appliquant aux nouveaux entrants, a décidé que d'ici 2009, les restrictions de la liberté de circulation des travailleurs salariés seront progressivement supprimées, pour les douze derniers entrants.

D'ici-là, pour travailler en France, un ressortissant d'un nouvel Etat membre (sauf Chypre et Malte) doit obtenir une autorisation de travail et un titre de séjour.

Dès le 1er mai 2006, 62 métiers, répartis dans sept secteurs d'activité connaissant des difficultés de recrutement sont accessibles aux ressortissants des nouveaux Etats membres (Roumanie et Bulgarie incluses). Ces secteurs sont le bâtiment et les travaux publics, l'hôtellerie, la restauration et l'alimentation ; l'agriculture ; la mécanique et le travail des métaux ; les industries de *process* ; le commerce et la vente ; la propreté. Depuis 2007, cette liste a été allongée à 150 métiers⁴³.

Cette inégalité face à l'entrée sur le marché du travail de l'Union européenne, entre les ressortissants des nouveaux membres et ceux de l'Europe des 15, entérine une Europe à plusieurs zones et rend les populations roms migrantes des PECO encore plus vulnérables.

Ainsi, si la liberté de circulation est *a priori* assurée pour les Roms roumains et bulgares, comme pour ceux venant d'un pays appartenant aux dix nouveaux membres de 2004, la possibilité de travailler en France reste limitée.

La situation des travailleurs non salariés se révèle plus favorable puisque ceux-ci, ne relevant pas des dispositions relatives à la période transitoire, bénéficient, depuis l'entrée en vigueur des Traités d'adhésion, de la libéralisation du droit d'établissement et de la libre prestation de services dans les Etats membres de l'Union. Mais ces secteurs de prestations de services ne concernent que peu ou pas les Roms, notamment en raison des conditions requises pour les inscriptions au registre du commerce ou de la chambre des métiers.

En l'absence de possibilité d'accès légal au travail ou aux aides sociales, le recours à la mendicité sur la voie publique est un pis-aller que certains Roms utilisent pour assurer leur subsistance. L'adoption d'arrêtés anti-mendicité par plusieurs municipalités ainsi que la pénalisation depuis 2003 de la mendicité considérée comme agressive⁴⁴ viennent encore renforcer la grande précarité des Roms, victimes visibles et régulières de ces dispositions répressives leur enlevant ce moyen de survie.

1.2.2.3 Conditions de vie précaires et indignes : bidonvilles

Le rapport de M. Alvaro Gil-Roblès de 2006 sur le respect effectif des droits de l'homme en France décrit la précarité qui constitue le quotidien des Roms en France : « Ayant fui la misère et les discriminations dont ils sont victimes dans leur pays, arrivées en France sans moyens, ces populations [...] vivent dans des conditions de dénuement le plus total. »⁴⁵. Les populations roms en France sont installées dans des bidonvilles insalubres, coincées sous un pont, entre une autoroute et une voie ferrée à quelques minutes de périphériques, dans des squats ou dans des

⁴³ Voir l'arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires.

⁴⁴ Article L 312-12-1 du code pénal : « Le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende », issu de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure.

⁴⁵ Paragraphe 343 du rapport 15 février 2006, Alvaro GIL-ROBLES, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, relatif au respect effectif des droits de l'homme en France

caravanes sur des friches industrielles ou des terrains vagues. Ces campements sont insalubres, ne comprenant pas d'accès à l'eau ni d'électricité; les installations ne permettent pas d'adopter des mesures d'hygiène, dès lors plusieurs cas de maladies graves comme la tuberculose sont détectés, surtout auprès des enfants. »

Le Commissaire aux droits de l'homme recommande dans ce même rapport qu'une solution digne soit trouvée pour résoudre ces problèmes humanitaires, sanitaires et sociaux.

Les expulsions des campements dont font l'objet les populations roms, s'effectuent le plus souvent dans la violence, sans négociation préalable ni avertissement, plusieurs fois même en laissant à l'abandon les enfants mineurs sur le campement, sans prévenir les services sociaux compétents, comme les textes le prévoient pourtant. Différents rapports d'associations et d'ONG⁴⁶ font état de tels exemples et dénoncent des pratiques considérées comme abusives, particulièrement celles consistant à la destruction des caravanes et autres habitats précaires sans que leurs occupants n'aient eu le temps de récupérer leurs affaires personnelles, aggravant encore leur situation de précarité.

Il convient de signaler la saisine de la Commission nationale de déontologie de la sécurité suite à certaines opérations d'évacuations qui ont conduit à des actes de violences injustifiées et disproportionnées par des représentants des forces de l'ordre⁴⁷.

La loi sur la sécurité intérieure de mars 2003, renforcée par la loi sur la prévention de la délinquance, définit le cadre d'intervention des autorités. La loi sur la prévention de la délinquance autorise les forces de l'ordre à intervenir dans les 48 heures, sans jugement préalable du tribunal administratif, ni accord express du propriétaire du terrain, quand « l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique » l'exige⁴⁸. Bien que ces dispositions aient été prévues en modification de la loi Besson sur les Gens du voyage, elles sont appliquées de manière très confuse à l'encontre des Roms vivant en bidonville.

Cependant, quelques expériences de résorption d'habitats précaires et d'insertion par le logement ont été menées en France à l'initiative de collectivités territoriales volontaires⁴⁹. La première opération significative à Lieusaint en Seine-et-Marne a été accompagnée dès 2004 par la préfecture du département, et a permis l'insertion réussie d'une trentaine de familles roms présentes en France depuis plusieurs années. D'autres opérations concernant des Roms vivant en grande précarité sont désormais engagées en Ile de France ou encore à Nantes autour d'habitats adaptés (bungalows, pavillons de voirie, immeubles vacants...) et de projets d'insertion élaborés avec les intéressés.

1.2.2.4 Difficultés d'accès à la scolarisation : expulsions

⁴⁶ Voir rapports Romeurope 2005, 2006, rapport ERRC, ... qui font état de ces pratiques abusives.

⁴⁷ Rapports annuels de la CNDS 2005, 2006 : notamment, exemple de violences et humiliations réalisées par un fonctionnaire de police lors du transfert à la frontière (saisine n°2005-76, avis du 15 juin 2006) ; exemple de violence illégitimes faites par un agent de police (saisine n°2005-88, avis du 15 juin 2006).

⁴⁸ *Op. cit* note 25, ces procédures d'expulsion administrative, de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites des terrains ont été appliquées aux Roms également.

⁴⁹ Rapports Romeurope 2005 et 2006. Les collectivités territoriales volontaires et des associations ont effectuées diverses actions dans le but d'éradiquer les bidonvilles en France (notamment par le repérage d'immeuble disponibles).

La scolarisation des enfants mineurs est souhaitée par la très grande majorité des familles roms, contrairement aux idées reçues. Mais de nombreux obstacles viennent perturber la scolarisation de ces enfants.

La loi de 1998 prévoit que les inscriptions en primaire se font au niveau de la commune et dépendent d'une domiciliation ou d'un certificat d'hébergement. Or, peu de centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS), pourtant désormais compétents, acceptent de délivrer un tel titre de domiciliation empêchant ainsi ensuite de scolariser ces enfants roms, donc d'appliquer la loi.

Si les directeurs d'école⁵⁰ peuvent, selon une circulaire de 2002 de l'Education nationale, inscrire les enfants même si la commune s'y oppose, cette pratique reste rarement mise en place. Ensuite, les frais engendrés par la scolarité (cantine, transports, frais d'inscription) peuvent constituer un frein à la scolarisation.

L'Education nationale invoque aussi souvent le manque de structures d'accueil pour les enfants étrangers non francophones, ce qui freine encore la scolarisation des enfants roms, en dépit de son obligation d'assurer cette mission.

Il faut saluer l'initiative individuelle de certains enseignants ou des initiatives associatives face à ces situations. C'est ainsi que la HALDE a été saisie du refus du maire de Béziers de scolariser un groupe d'enfants roms⁵¹.

En outre, un titre de séjour pour les jeunes majeurs est indispensable pour passer des examens ou faire des stages.

L'expulsion régulière des familles de leurs lieux de vie empêche la poursuite de la scolarité des enfants qui ont pu être accueillis. De même, la situation de précarité des familles rend difficile l'accès à l'éducation pour les enfants roms. En effet, les campements où ils sont installés sont souvent éloignés des établissements scolaires et leurs conditions de vie sont peu compatibles avec la rédaction des devoirs scolaires. Enfin, les parents roms vivent dans l'angoisse d'être expulsés et séparés de leurs enfants si ceux-ci se trouvent à l'école au moment de l'expulsion de leur lieu de vie.

Les enfants roms non scolarisés participent alors à l'économie de leur famille en allant mendier ou en travaillant clandestinement (vente de fleurs ou de journaux par exemple), certains tombant dans la délinquance, voire dans des réseaux organisés.

⁵⁰ Selon la Circulaire n°2002-101 du 25 avril 2002, au cas où les Directeurs d'école se trouveraient dans l'impossibilité absolue d'admettre l'enfant par manque de place dans l'école, il conviendra qu'un rapport soit adressé, dans un délai maximum de trois jours, à l'inspecteur d'académie du département. Ce dernier en informera le préfet et prendra toutes les mesures utiles pour rendre son accueil possible. Depuis une loi du 5 mars 2007, chaque année le maire dresse une liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire (article L 131-6 du code de l'éducation).

⁵¹ Délibération de la HALDE n° 2007-30 du 12 février 2007: refus de scolarisation d'enfants Roms : En août 2006, le maire de Béziers refusa la scolarisation de 14 enfants Roms du fait de l'installation de leurs parents sur un terrain situé en zone inondable. Le Tribunal administratif de Montpellier a rendu trois ordonnances suspendant la décision du Maire et le recours formé par lui devant le Conseil d'Etat a été rejeté pour absence de motifs sérieux. La HALDE, saisie par la CIMADE, a décidé que cette décision constituait un détournement de pouvoir et que « cette mesure ne visant que les enfants Roms vivant sur le territoire de la commune caractérise un traitement discriminatoire à leur encontre ». cf également page 10

2 Contre le racisme, l'universalité des droits de l'homme

2.1 Peut-on parler de racisme ?

Le racisme et les discriminations envers les Roms et Gens du voyage en France sont présents de manière récurrente dans leur histoire, avec une défiance séculaire envers les personnes non sédentaires et par la place originale de cette population aux fortes spécificités culturelles, avec une confusion permanente entre origine et mode de vie. Dans un pays qui ne reconnaît pas de minorités nationales, l'impossibilité de qualifier en droit un groupe particulier de personnes a conduit les autorités françaises à appréhender les Tsiganes, Gitans, Manouches, ... au travers d'un critère identifiant autre que l'origine. C'est le fait qu'ils soient réputés nomades avec un mode de vie itinérant qui a déterminé leur prise en compte officielle par l'Etat. Cependant, de fait, les mesures souvent prises via ce prisme concernent une population spécifique définie à partir de son origine.

En 1912, l'institution par la loi d'un carnet anthropométrique pour tous les nomades et vagabonds affirme à la fois la volonté des pouvoirs publics d'un contrôle policier de ces populations, considérées *a priori* comme dangereuses, et d'une incitation forte à la sédentarisation, « pour devenir des citoyens normaux ». Ce document condense toutes les données jugées nécessaires pour identifier rationnellement les délinquants et criminels : outre la nationalité et l'état civil de son titulaire, il contient l'empreinte digitale des doigts des deux mains, son signalement anthropométrique et une photographie de face et de profil.

Ce dispositif spécifique d'identité assure ainsi, publiquement, une assimilation entre délinquance et populations nomades qui reste d'actualité, avec sa conséquence durable en termes de législations comme de préjugés populaires et d'images négatives envers ces personnes en raison de leur mode de vie traditionnel itinérant. Si l'approche n'est pas officiellement posée en termes d'origine, les Tsiganes, Gitans et Manouches, sont très directement visés, comme en attestent les débats parlementaires de l'époque.

Le terme « Gens du voyage » n'apparaît que dans les années 1970 pour qualifier les personnes non sédentaires et détentrices de carnets ou livrets de circulation instaurés en 1969 en abrogation de la loi de 1912. Si le fondement de ces nouvelles pièces d'identité est pour son détenteur d'avoir ou non des ressources régulières ou une activité économique, la logique policière reste entière avec des contrôles réguliers obligatoires. Leur existence, dérogatoire au droit commun, maintient un regard spécifique sur ces populations et l'image selon laquelle elles seraient toujours *a priori* dangereuses. Depuis 2003, une nouvelle forme de stigmatisation apparaît au travers des textes législatifs avec la mention de plus en plus régulière de cette catégorie de personnes afin de leur appliquer un régime spécifique.

Au cours de la seconde guerre mondiale, en Allemagne et dans les pays annexés, les « Zigeuner », considérés comme une race inférieure par les nazis, sont massivement déportés puis exterminés. On estime qu'au moins 500 000 Roms furent victimes de ce génocide.

En France, selon l'historien Denis Peschanski, dès 1938 et jusqu'en juin 1946, environ 3 000 Tsiganes furent regroupés dans une trentaine de camps et 450 nomades, vivant ou internés sur le territoire français, furent déportés vers des camps de concentration ou d'extermination nazis.

L'internement avait avant tout pour objectif de contraindre les populations tsiganes à se sédentariser et d'être sous le contrôle constant des autorités. Cependant, les conditions de vie dans ces camps furent telles que nombreux périrent de maladie et de faim.

Le choix des personnes concernées par ces mesures d'internement est en apparence posé par les autorités françaises en termes de mode de vie, mais elles ciblent clairement la population tsigane et s'inscrivent dans un contexte raciste évident. Lorsque le territoire français fut libéré, à partir de l'été 1944, les camps enfermant des Tsiganes ne furent pas pour autant supprimés. Celui de Poitiers ne fut liquidé que fin décembre 1945 et celui d'Angoulême sévissait encore en mars 1946. Le décret-loi du 6 avril 1940⁵², visant l'éradication du nomadisme en France, complété de la circulaire du 29 avril 1940, permettant aux préfets d'assigner à résidence les nomades, avaient toujours cours, bien que la guerre fût terminée depuis dix mois.

Après avoir subi les camps d'internement et la déportation pendant la seconde guerre mondiale, ces populations ont souffert de l'amnésie collective, consistant à occulter ce drame. Pendant longtemps, les communes, sur lesquelles des camps d'internement avaient été construits, ont refoulé l'existence de ces camps ; les historiens se sont longtemps désintéressés de cette question.

Peu de traces de ce drame ont été laissées sur les sites concernés. Quelques rares stèles ont été érigées dans les lieux de mémoire comme au camp d'internement de Jargeau (Loiret). C'est à Montreuil-Bellay, considéré comme le plus grand camp d'internement de Tsiganes implanté sur le territoire national pendant la seconde guerre mondiale, qu'une stèle rappelant les tristes événements fut inaugurée le 16 janvier 1988, pour la première fois en France. Jacques Sigot, auteur de « Un camp pour les Tsiganes et les autres : Montreuil-Bellay, 1940-1945 »⁵³ montre cependant la réticence des autorités à participer au financement de tels symboles, étant peu prompts à ressusciter un passé honteux.

Les Tsiganes ont du attendre très longtemps avant que les autorités françaises reconnaissent officiellement ces faits. Il faut attendre 1997, lors d'une commémoration des victimes du génocide nazi, pour que le Président de la République y fasse explicitement référence. Puis un discours⁵⁴ prononcé par le Premier ministre le 26 avril 2001 montre que les Tsiganes et autres minorités persécutées lors de la Seconde guerre mondiale, commencent à être reconnus : « Il est important que notre pays reconnaisse pleinement les persécutions perpétrées durant l'Occupation contre certaines minorités, les réfugiés espagnols, les Tsiganes ou les homosexuels ».

⁵¹ Décret du 6 avril 1940 relatif à l'interdiction de la circulation des nomades sur la totalité du territoire métropolitain, publié au Journal Officiel du 9 avril 1940.

« Article 1 – La circulation des nomades est interdite sur la totalité du territoire métropolitain pour la durée de la guerre. Article 2 – Les nomades, c'est-à-dire toutes personnes réputées telles dans les conditions prévues à l'article 3 de la loi du 16 juillet 1912, sont astreints à se présenter tous les quinze jours qui suivront la publication du présent décret, à la brigade de gendarmerie ou au commissariat de police le plus voisin du lieu où ils se trouvent. Il leur sera enjoint de se rendre dans une localité où ils seront tenus à résider sous la surveillance de la police. Cette localité sera fixée pour chaque département par arrêté du préfet. [...] »

Ce décret dépasse le simple phénomène du contrôle des mouvements de populations en temps de guerre. En effet s'il se calque sur les dispositions de 1912, il visait bien l'éradication du nomadisme en France.

⁵³ Ce texte a été publié dans le numéro 108 de juin 2001, de la revue *Les chemins de la mémoire*, éditée par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives. Le ministère de la Défense a par ailleurs consacré un dossier à l'internement des Tsiganes en France pendant la période 1939-1946, dans ce numéro.

⁵⁴ Discours prononcé par le Premier ministre, Lionel Jospin, à l'Hôtel des Invalides à Paris le 26 avril 2001 à l'occasion de l'inauguration de la plaque en hommage à Georges Morin, fonctionnaire de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, déporté résistant, décédé au camp de Buchenwald.

Le 24 avril 2005, à Paris, le Président de la République à l'occasion de la Journée nationale du souvenir des victimes et des héros de la déportation, fait à nouveau référence au génocide tsigane : « Nous sommes là pour nous souvenir que la folie nazie voulait éliminer les Tsiganes ».

Au-delà de ces discours, cette question mémorielle reste forte. Si un lieu de mémoire et une stèle à Saliers en Camargue ont été inaugurés le 2 février 2006, il n'existe pas par exemple de Mémorial national rendant hommage aux Tsiganes persécutés sous le régime de Vichy.

En 2001⁵⁵, lors d'une séance de questions-réponses à l'Assemblée parlementaire, il a été précisé que « dans le domaine du devoir de mémoire », « une étude est [actuellement] menée par le ministère de la Défense pour l'élaboration d'un monument à la mémoire du génocide tsigane avec la collaboration des gens du voyage ». Mais ce projet est à ce jour resté vain... Plus de 60 ans après les événements, cette histoire douloureuse reste encore méconnue du grand public et ces victimes demeurent marginales dans la mémoire collective française.

Cette population, déportée et internée en raison de son origine et de son mode de vie nomade, a été victime du racisme nazi et d'une défiance complice de la part des autorités françaises. L'absence de reconnaissance des responsabilités et de la souffrance d'un groupe face à ce racisme historique apparaît comme une amnésie officielle⁵⁶, qui génère un sentiment d'injustice auprès des Tsiganes et associations de Gens du voyage qui tentent de sortir ce génocide de l'oubli. Les Roms s'estiment comme étant des « victimes sous-étudiées du nazisme », pour reprendre le thème du colloque organisé en 2001 au Musée de l'Holocauste à Washington, sous l'égide d'un des intellectuels roms, l'Américain Ian Hancock⁵⁷.

Une des fonctionnalités politiques du terme de « Gens du voyage », qui demeure sans définition légale précise, est qu'il ne pose pas *a priori* l'origine des personnes visées. Cette appellation administrative, et couramment reprise, induit que des propos choquants peuvent être tenus sans tomber sous le coup de la loi protectrice des groupes définis, alors qu'associés à des termes posant l'origine, réelle ou supposée des personnes visées, ils pourraient être poursuivis avec les dispositions de prévention du racisme.

Comme l'a signalé le sociologue Jean Pierre Liégeois, ce terme se réfère néanmoins à une identité englobante, à une entité qui ne permet pas le singulier. Ceci tend à retirer toute individualité à ces citoyens, d'office assigné à un ensemble.

Les poursuites engagées en première instance à l'encontre du préfet d'Indre-et-Loire pour provocation à la discrimination en raison de l'origine, suite à des propos assimilant Gens du voyage et délinquance⁵⁸, confirme la possibilité d'une évolution jurisprudentielle.

⁵⁵ Réponses aux questions parlementaires publiées au Journal Officiel du 23 juillet 2001, p.4230.

⁵⁶ Transmission de la mémoire et amnésie étudiées par Emmanuel Filhol, dans un ouvrage remarqué, *La Mémoire et l'oubli, l'internement des Tsiganes en France*, publié en 2003, dans lequel il montre que la mémoire administrative française a systématiquement refoulé et occulté ce drame.

⁵⁷ D'autres auteurs se sont intéressés de près à la question comme Henriette ASSEO dans son ouvrage « *Les Tsiganes : une destinée européenne* », Ed. Gallimard – Découvertes, 1994.

⁵⁸ « *Il y a trop de gens du voyage en Indre-et-Loire. On a été laxistes pendant trop longtemps. Chacun sait que, quand ils arrivent quelque part, il y a de la délinquance* », propos rapportés du Préfet de l'Indre et Loire, Paul Girod de Langlade, dans une interview publiée dans la Nouvelle République du 23 novembre 2006. Il a été condamné le 13 septembre 2007 par le Tribunal de Grande instance de Paris à 2000 euros d'amende pour incitation à la discrimination raciale. Le préfet a été placé « hors cadre » par le Conseil des Ministres, le 26 septembre 2007

La loi du 5 juillet 2000 sur « l'accueil et l'habitat des gens du voyage » a établi que « les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». Elle affirme ainsi, d'une part le caractère identitaire (« traditionnel ») du mode d'habitat, et d'autre part que des « Gens du voyage » ne sont pas tous itinérants. Cette approche confirme incidemment pour la première fois l'existence d'un caractère particulier des Gens du voyage autre que le nomadisme, au minimum une spécificité culturelle.

Le racisme et les discriminations envers les Roms et Gens du voyage se caractérisent par les nombreux préjugés et stéréotypes qui persistent au fil des années. Les individus sont ignorés dans leur singularité et systématiquement renvoyés à une appréciation globale et collective, très souvent négative.

Côté positif, ils seraient ainsi tous doués pour la musique et le spectacle, mais très vite l'image suspicieuse envers les sans domicile fixe reprend le dessus. Jean Pierre Liégeois relève que si le nomadisme a disparu, particulièrement en Europe centrale, ce n'est pas le cas des stéréotypes développés à l'encontre des nomades et l'habitat caravane.

De par leurs habitats de fortune, souvent en caravanes délabrées, les Roms migrants sont généralement considérés, de manière inexacte, comme non sédentaires, ce qui renforce les confusions et amalgames. Des images éculées sont véhiculées et reprises à tous les niveaux, du Parlement à l'échelon local comme dans les médias, selon lesquelles les nomades seraient sales, asociaux, délinquants et mauvais citoyens. Dans le même registre, le mode de vie de ces personnes est très souvent associé à la mendicité agressive ou provocante, comme à la précarité voulue et divers trafics criminels voire mafieux.

Ces associations négatives, directement établies au détriment des Gens du voyage et des Roms, cristallisent le rejet de ces populations dans l'opinion publique et les médias. Ces derniers, bien souvent dans des termes génériques et globalisant, mettent en exergue les comportements les plus malvenus de certains, ce qui contribue à cette banalisation de la discrimination, clairement en raison de l'origine réelle ou supposée des personnes visées : « Les médias [...] exacerbent et perpétuent le racisme déjà répandu. Bien trop souvent, lorsque l'on fait référence aux Tsiganes et voyageurs, c'est dans un contexte de crime et de délinquance. Le fait que les délinquants (ou supposés délinquants) soient tsiganes (voire que les délinquants les fréquentent) est toujours souligné. »⁵⁹ Or, on ne peut nier l'importance et l'influence sur l'opinion publique de l'image portée par les médias. « Ceci ne peut qu'encourager les préjugés racistes erronés associant voyageurs et criminalité. »⁶⁰, comme l'indique dans son rapport de 2005 le Centre européen pour les droits des Roms (ERRC). En outre, certains médias ont aujourd'hui tendance à confondre les Roms migrants et les Gens du voyage, projetant de ce fait les stéréotypes d'un groupe sur l'autre⁶¹.

Les carences notoires en matière de place d'accueil des caravanes des Gens du voyage conduisent aussi, faute d'alternative, à des stationnements irréguliers avec toutes les difficultés qu'elles engendrent pour chacun, voyageurs ou riverains.

⁵⁹ « *Hors d'ici ! Anti-tsiganisme en France* », rapport annuel du Centre Européen pour les Droits des Roms, publié en novembre 2005, pages 40.

⁶⁰ Idem, page 41.

⁶¹ En effet, depuis le début des années 1990, l'arrivée de populations roms migrantes a souvent été associée aux trafics de femmes, d'enfants ou de personnes handicapées. De même, les Gens du voyage sont perçus comme étant des délinquants (voleurs, ...).

La pénalisation accrue de ces occupations avec les expulsions policières conséquentes renforce l'idée d'une délinquance structurelle, collective, volontaire. Nombre d'élus locaux, qui ont la responsabilité première de réaliser les aires d'accueil nécessaires, n'hésitent pas à utiliser ces situations pour exprimer leur hostilité envers ces Gens du voyage « qui ne respectent rien ». L'implantation de tel projet devient alors encore plus délicate comme son acceptation dans la commune par les autres habitants.

Au total, l'hostilité des citoyens et de nombreuses autorités publiques à l'égard des Roms et Gens du voyage deviendrait plus fréquente, mais aussi plus violente. Des Tsiganes et voyageurs, rencontrés par le Centre Européen pour les Droits des Roms (l'ERRC), ayant vécu la seconde guerre mondiale, ont rapporté ne jamais avoir ressenti un tel climat qu'ils qualifient de « racisme ».

Lanna Hollo⁶², qui a étudié sur le terrain le respect des engagements de la France en matière de droits de l'homme à l'égard des Gens du Voyage et des Roms migrants, a pu conclure, dans le rapport de 2005 de l'ERRC, à un climat répandu de racisme ouvertement exprimé en France; le racisme étant entendu comme des préjugés exprimés dans des attitudes, des expressions et des actes. Cette situation lui permet de parler de « sentiment anti-tsigane ».

Le risque de banalisation de la discrimination à l'égard des Roms en Europe laisse entrevoir un certain nombre de risques comme la dégradation autant de leurs conditions de vie que de l'attention qui leur est portée.

Le racisme sert en effet à légitimer les discriminations, de sorte que l'opinion publique, en général, ne se rend plus compte de l'ampleur ni même de l'existence de ces discriminations dans une dénégation de la place de l'origine, réelle ou supposée, des personnes concernées dans ces pratiques, que l'on se refuse d'appeler Tsiganes, Gitans ou Manouches... La conscience collective d'un racisme particulier contre les Roms et Gens du voyage est ainsi totalement occultée. Une preuve en est que seulement 1% de la population française les considère comme victimes de racisme et de discrimination en France, mais 84%⁶³ des personnes interrogées considèrent qu'« actuellement en France, les gens du voyage (Gitans, Tsiganes, Roms) constituent un groupe à part dans la société », selon le sondage de 2005 de la CNCDH⁶⁴.

Ce racisme semble bien lié aux origines et à l'identité culturelle même de ces personnes, plutôt qu'à leur mode d'habiter, puisque les Gens du voyage, qu'ils soient nomades ou sédentaires, termes pourtant antinomiques, voient s'exercer à leur encontre les mêmes discriminations. En attestent par exemple, les grandes difficultés faites à ceux qui ont la nationalité française pour obtenir leur carte nationale d'identité ou leur carte électorale. Plusieurs préfetures ont exprimé l'obligation pour ces personnes de posséder des documents de circulation, documents qui ne les concernent pas puisqu'elles ne voyagent pas. Des lois et politiques visant explicitement ces personnes en tant que groupe identifié, au moins culturel, peuvent être « déguisées » par une articulation autour du mode de vie itinérant.

⁶² Lanna Hollo, consultante en droits de l'homme et discriminations auprès de diverses organisations non-gouvernementales et inter-gouvernementales, a rédigé le rapport annuel du Centre Européen pour les Droits des Roms, intitulé « *Hors d'ici ! Anti-tsiganisme en France* », publié en novembre 2005. Elle a été auditionnée par la CNCDH le 3 avril 2007.

⁶³ *Op. cit.* note 4, résultats du sondage réalisé par la CNCDH pour l'étude sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, année 2005.

⁶⁴ 2005. La lutte contre le racisme et la xénophobie – La documentation Française, 2006.

L'ERRC dénonce le fait que les personnes englobées dans ces lois et politiques sont d'une certaine ethnicité et d'une certaine culture : celle des voyageurs et des Tsiganes.

Même si le rejet dont ils sont victimes en France les rapproche, les « Gens du voyage » français, population comprise dans sa spécificité culturelle, et les « Roms » de l'Europe de l'Est ne s'inscrivent pas spontanément dans une solidarité « communautaire » supra nationale, notamment au niveau local. Toutefois, ils expriment souvent une reconnaissance mutuelle particulièrement en cas de l'usage commun des bases de la langue romani. Ils ont aussi des différences de statut juridique, les uns étant français, les autres ressortissants étrangers.

Les Roms originaires des PECO constituent, dans la plupart des pays où ils résident, un groupe identifié justifiant l'appellation de minorité avec parfois des droits spécifiques, et sont logiquement appréhendés par la politique communautaire en tant que tels. A contrario, les Gens du voyage ne peuvent être assimilés à une minorité en raison de la diversité des situations (sociale, linguistique, religieuse), et surtout du fait que le droit français ne reconnaît pas la notion juridique de minorité⁶⁵.

Il convient également de rappeler que, parmi les détenteurs de carnets et livrets de circulation, fondement administratif de l'appartenance aux Gens du voyage, un certain nombre de personnes vivent régulièrement en caravane pour des raisons sociales (non accès à des logements sociaux) voire de manière volontaire sans aucun lien avec une approche culturelle ou historique.

A la différence de la façon dont l'Union Européenne aborde le sujet⁶⁶, le modèle universaliste français refuse de reconnaître des différences de statut et de droit aux minorités, alors que la Commission Européenne a une approche spécifique pour ce qu'elle considère comme des minorités à protéger. La conciliation entre deux modèles distincts reste donc délicate.

Plus largement, le principe d'égalité, particulièrement reconnu en droit international, qui autorise à situation différente une réponse différente, peut poser l'existence de droits spécifiques pour des groupes identifiés. Ce principe de droit international n'est pas appliqué en France. Cela pose problème en termes d'égalité d'accès et d'effectivité des droits, notamment lorsque ceux-ci sont entravés de manière récurrente en raison de l'origine des personnes concernées, et ce au-delà des réponses apportées aux cas individuels avec les dispositifs de lutte contre les discriminations.

L'article L 225-1 du code pénal français⁶⁷ énonce les critères de discrimination constituant un délit.

⁶⁵ Rapport introductif GRIDAUH – Séminaire permanent droit de l'habitat, Emmanuelle Aubin, 1^{er} juillet 2003.

⁶⁶ Les gouvernements français successifs refusent de signer la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* du Conseil de l'Europe.

⁶⁷ Article L 225-1 code pénal : « 1. Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de **leur origine**, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs moeurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de **leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race** ou une religion déterminée.

2. Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'**origine**, du sexe, de la situation de famille, de l'apparence physique, du patronyme, de l'état de santé, du handicap, des caractéristiques génétiques, des moeurs, de l'orientation sexuelle, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, **de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race** ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales ».

La stigmatisation d'une personne ou d'un groupe du fait de leur appartenance, réelle ou supposée à une race, ethnie ou une origine particulière peut constituer un délit de discrimination punissable au sens du droit pénal français. Cette qualification est peu précise car la plupart des termes employés peuvent être définis de manière assez souple.

L'ancien préfet d'Indre et Loire a été condamné, à la suite de propos tenus par lui lors d'une interview, pour incitation à la discrimination⁶⁸. Sa condamnation renforce l'idée que la stigmatisation incessante des Gens du voyage et des Roms migrants peut s'assimiler dans les faits à une manifestation de racisme envers des personnes ayant une origine, une culture et un mode d'habiter différents.

Comme mentionné dans le rapport Despouy « extrême pauvreté Droits de l'Homme des Nations Unies » de 1996⁶⁹, citant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, la pauvreté peut être un élément d'aggravation de la discrimination raciale.

Dans le rapport sur le racisme et la xénophobie de la CNCDH (2005-2006), il est indiqué que derrière le racisme peut se cacher un racisme social et qu'il est important de considérer les deux aspects, lutte contre le racisme à l'égard des étrangers et lutte contre l'exclusion sociale en raison de la précarité et de l'extrême pauvreté pour que les moyens d'y remédier soient appropriés.

Ainsi, à l'égard des Roms et Gens du voyage, il est important d'une part, de reconnaître leur culture et leur identité liée à leur histoire s'ils s'en revendiquent, et les discriminations qui y sont trop souvent liées et d'autre part, pour ceux qui connaissent des conditions de vie de précarité et de grande pauvreté, de reconnaître cette forme de discrimination et les moyens d'y remédier.

⁶⁸ Voir note 51, en parallèle avec l'article R 624-7 code pénal : « 1. La provocation non publique à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe.

2. Est punie de la même peine la provocation non publique à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap, ainsi que la provocation non publique, à l'égard de ces mêmes personnes, aux discriminations prévues par les articles 225-2 et 432-7 »

⁶⁹ E/CN.4/Sub.2/1996/13, *La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels*, Rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, présenté par le Rapporteur spécial, M. Leandro Despouy, 28 juin 1996.

2.2 *Universalité et indivisibilité des droits de l'homme*

Au titre de principes tels que l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme, la CNCDH rappelle le droit pour les Gens du voyage et les Roms d'avoir la liberté de choisir leur mode de vie, ainsi que celui de pouvoir jouir de droits effectifs au quotidien, sans discrimination en raison de l'origine, de l'habitat ou du mode de vie.

Afin de réduire la situation de marginalisation de ces populations, traitées comme citoyens de seconde catégorie, l'étude a décidé de rappeler le principe constitutionnel d'égalité des droits et pour cela, d'encourager la reconnaissance et l'application du droit commun à tout un chacun.

La multiplication des textes internationaux en la matière témoigne de la nécessité constante de rappeler aux Etats les obligations auxquelles ils ont souscrit et qu'ils ne respectent pas. La France est particulièrement mise à mal dans les rencontres internationales sur la situation des Roms et Gens du voyage⁷⁰. Les associations, le CERD, l'ECRI, le Parlement européen et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Alvaro Gil-Robles insistent sur l'inaction des pouvoirs publics français qui a pour conséquence d'aggraver les problèmes rencontrés par ces populations⁷¹.

Afin de supprimer les discriminations légales et administratives qui entraînent des discriminations économiques, sociales et scolaires, une application généralisée du droit commun doit être recherchée.

Eu égard à la spécificité du mode de vie itinérant, les dispositifs du droit commun peuvent être adaptés si nécessaire, mais dans le respect des droits fondamentaux. A titre d'exemple, les droits civiques, à l'éducation, au logement, au travail et même les droits à la santé pâtissent du fait qu'ils dépendent, de façon pratique, d'une adresse stable et permanente tout autant que de la non prise en compte de la spécificité culturelle de ces populations au sein du peuple français.

Les Gens du voyage font partie intégrante de la population française, et à l'instar de tous les citoyens français doivent bénéficier de droits effectifs et indiscutables. Avant d'énumérer ces droits, il convient de préciser la distinction qui s'impose, en termes de droits de l'homme, entre les revendications des Gens du voyage et celles des Roms migrants.

Si les Gens du voyage aspirent à bénéficier de leurs pleins droits de citoyens français et, pour une partie d'entre eux, à vivre en habitat mobile et stationner librement, les Roms migrants présents en France relèvent majoritairement des dispositions relatives à la circulation et au séjour des ressortissants européens sur le territoire national, et pour partie du droit d'asile.

La CNCDH rappelle le principe de **transversalité et d'interdépendance des droits fondamentaux**. En l'espèce, les droits sociaux des Gens du voyage sont des droits interdépendants⁷²: le droit à la scolarité dépend du droit au logement, du droit de vivre en famille...

⁷⁰ Intervention de Michel Doucin, Ambassadeur pour les droits de l'homme de la République française.

⁷¹ Pour exemple voir : Recommandation n°27 du CERD, 16 août 2000 « les discriminations contre les Roms », Recommandation de politique générale n°3 de l'ECRI sur la « lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes », adoptée le 6 mars 1998.

⁷² Rapport de la DGAS sur l'accès aux droits sociaux des populations tziganes en France – version juin 2004.

Sur un modèle analogue à celui de la présente étude (constats, principes, recommandations), la CNCDH a rendu un avis sur « l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion »⁷³ qui intéresse sous plusieurs aspects ce sujet. Dans un contexte caractérisé aujourd'hui par une forte aggravation des situations de pauvreté, d'exclusion et de marginalisation, jugé par beaucoup comme préoccupant, la CNCDH a rappelé aux pouvoirs publics l'objectif qui leur incombe.

La CNCDH recommande l'accès de tous les Roms et les Gens du voyage en France au droit commun pour l'effectivité des droits fondamentaux.

Cet avis, tout en s'attachant à une approche globale, prend en compte les multiples précarités liées à l'exclusion, tout en rappelant sans cesse le caractère indivisible des droits qui leurs sont à toutes applicables. La CNCDH part du constat selon lequel les situations de grande pauvreté et d'exclusion sont révélatrices de l'indivisibilité des droits fondamentaux en ce qu'elles illustrent la violation, et développe, ainsi, une approche de la lutte contre la précarisation et l'exclusion en termes de droits de l'homme. Cette réflexion est applicable aux Roms et Gens du voyage.

De plus en plus, la misère et l'exclusion sociale sont considérées comme une violation des droits de l'homme⁷⁴. Le préambule de la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme définissent les droits de l'homme comme universels, indivisibles et effectifs. L'article 22 de la DUDH stipule que « toute personne, en tant que membre de la société, (...) est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité », fondement du concept de l'égalité en dignité de l'article 1^{er}. La grande pauvreté doit donc être caractérisée en référence aux principes d'égalité des êtres humains, d'égalité et de non-discrimination, mais aussi d'indivisibilité et d'interdépendance des droits sociaux, civils, politiques et culturels.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, codifié à l'article L 115-2 du Code de l'action sociale et des familles « la lutte contre les exclusions (...) tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance, qui est « un impératif national et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. Les principes directeurs adoptés en août 2006 par la sous-commission de la promotion des Droits de l'homme de l'ONU rappellent cette priorité et l'indivisibilité des droits.

Comme nous l'avons noté, certains droits sont, en pratique, plus difficiles d'accès pour les Roms migrants ou les Gens du voyage en France. Pour chacun d'eux, nous allons définir les recommandations que la CNCDH voudrait voir appliquer afin de garantir une application effective des droits posés.

La CNCDH recommande que dans la conduite des politiques publiques, les responsabilités soient nettement délimitées et réellement assumées en pratique. Cette revendication est notamment relayée par les acteurs internationaux de la lutte contre la pauvreté comme par les partenaires sociaux.

⁷³ Avis de la CNCDH du 23 juin 2005 sur l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion.

⁷⁴ « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », rapport au Conseil économique et social (CES), 10 février 1987.

La CNCDH, comme elle l'avait déjà précisé dans son avis de 2005 sur l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion, exprime son inquiétude au sujet de certains développements de la décentralisation porteurs d'un risque de désengagement de l'Etat, alors que celui-ci doit rester le garant de l'effectivité de l'accès aux droits pour tous et veiller aux équilibres budgétaires.

2.2.1 Droits civils et politiques : exercice de la citoyenneté

Le statut des Gens du voyage sur le territoire français entraîne encore aujourd'hui des discriminations et des stigmatisations. L'actuelle prise en compte de leur mode d'habiter les place trop souvent en situation d'exclusion.

La loi de 1969, qui actualise celle de 1912, impose aux personnes vivant selon un mode vie itinérant des modalités permettant le contrôle de ces personnes. Elle oblige également le rattachement administratif de ces personnes à une commune. Celui-ci produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne : la célébration du mariage ; l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ; l'accomplissement des obligations fiscales ; l'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi.

Le rattachement à une commune ne vaut pas domicile fixe et déterminé. Il ne saurait entraîner un transfert de charges de l'Etat sur les collectivités locales, notamment en ce qui concerne les frais d'aide sociale. Les personnes concernées doivent pouvoir bénéficier et jouir de leurs droits qu'ils soient civils, politiques, économiques ou sociaux.

La CNCDH recommande de réviser la loi de 1969 en supprimant l'obligation de contrôles policiers et en abrogeant les dispositions qui restreignent le libre exercice de la citoyenneté des Gens du voyage ou dérogatoires au droit commun.

La CNCDH recommande :

- la suppression des différents titres ou carnets de circulation n'ayant pas de vocation économique,
- que soit possible pour les Gens du voyage d'obtenir une carte nationale d'identité ou un passeport dans les conditions prévues au droit commun,
- que le choix de la commune de rattachement soit libre sans autorisation préfectorale ni avis préalable du maire,
- que la mention de cette commune de rattachement comme adresse, sur les papiers d'identité n'apparaisse pas comme stigmatisante en différence avec les personnes sédentaires.

Concernant l'exercice concret des droits civiques, la CNCDH recommande que soit appliqué aux Gens du voyage le droit commun en matière d'inscription sur les listes électorales, à savoir une présence justifiée de six mois dans la commune ou une contribution fiscale locale et non trois ans de rattachement ininterrompu comme c'est le cas actuellement.

De plus, la CNCDH invite le Ministère de l'Intérieur à engager des campagnes d'incitation à l'inscription et à l'exercice du droit de vote des Gens du voyage.

La CNCDH demande la suppression des quotas de 3% pour le rattachement à une commune.

Comme le rappelle dans son rapport annuel de 2001 la Commission nationale consultative des Gens du voyage qui en propose la suppression et la représentante en France du Forum européen des Roms et Gens du voyage (FERV), la notion de quota de rattachement à une commune revêt un caractère discriminatoire.

Ce seuil légal des 3% est par ailleurs rarement atteint. Cette suppression n'est pas susceptible de provoquer des bouleversements dans la répartition de cette population sur le territoire national. En revanche, elle aura un impact symbolique fort en termes d'égalité.

2.2.2 Droit d'asile

Comme en atteste de nombreux rapports internationaux, la situation des Roms dans leur pays d'origine demeure préoccupante, faisant encore trop souvent l'objet de discriminations, exclusions, ou menaces voire agressions physiques du fait de leur appartenance à une communauté spécifique. Des situations individuelles peuvent être dramatiques sans garantie de sécurité en cas de maintien dans leur pays et conduire les personnes concernées à demander l'asile.

La CNCDH recommande que le droit d'asile soit ouvert pour tout Rom qui prouve, par tous moyens, qu'il est menacé dans son pays d'origine soit par les pouvoirs publics soit par des tiers privés sans que l'Etat ne puisse lui garantir une protection suffisante. La procédure de demande d'asile doit être respectueuse des droits des individus et conforme aux exigences du droit en la matière, défini aux niveaux international et européen.

En outre, en ce qui concerne le traitement des demandes d'asile en droit français, la loi CESEDA s'inscrit dans une logique de restriction de la procédure suivant une politique de durcissement de l'immigration. La CNCDH a confirmé cette position dans son avis sur le projet de décret modifiant le titre III du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, du 17 juin 2004. La CNCDH estime que les mesures adoptées dans le cadre de cette loi ne sont pas susceptibles de permettre une amélioration de la situation des demandeurs d'asile. De plus, ces mesures sont reconnues contraires au droit d'asile tel qu'il est défini dans l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952.

La CNCDH recommande donc des aménagements de certaines des dispositions introduites par la loi CESEDA, voire leur retrait.

La CNCDH s'inquiète de l'apparition de la notion de « pays sûrs » au regard de la réalité de la situation des Roms dans leur pays d'origine. En effet, des pays définis comme sûrs sont notoirement des territoires dans lesquels les Roms sont l'objet de discriminations et menaces du fait de leur culture, mode de vie, ... Aucun Etat par principe, même le plus démocratique, ne peut garantir *a priori* et totalement à tous ses ressortissants une sécurité et intégrité totales et absolues.

La CNCDH dénonce cette notion qui altère le droit d'asile comme droit individuel fondamental.

2.2.3 Droit au logement

La loi sur le droit au logement opposable⁷⁵ a été adoptée en mars 2007. Le caractère d'opposabilité signifie au niveau juridique que l'on peut se prévaloir de ce droit envers autrui. La revendication à un droit au logement opposable remplace à partir de 2003 la « Couverture logement universelle »⁷⁶ dans le discours politique. Ce droit permettra aux personnes sans domicile ou mal logées relevant des conditions d'accès au logement social d'engager un recours auprès des autorités publiques pour le faire appliquer, d'abord de manière amiable, puis juridictionnelle. Deux périodes de mise en application sont prévues : fin 2008, pour les personnes prioritaires : sans domicile fixe, travailleurs pauvres, femmes isolées avec enfants. Le 1^{er} janvier 2012, la loi concernera toute personne et toute famille logée dans des habitations insalubres ou indignes.

Le préambule de 1946 prévoit dans ses alinéas 10 et 11 que les êtres humains ont le droit de vivre dans des conditions « favorables à leur développement » et si jamais la personne est dans l'incapacité de subvenir à ses besoins, l'Etat doit lui garantir des moyens convenables de subsistance⁷⁷. Le Conseil constitutionnel a fait accéder en 1995⁷⁸ le droit au logement au rang de principe constitutionnel en rappelant dans une décision rendue à propos de la loi sur la diversité de l'habitat la nécessité d'y inclure les aires de stationnement pour les populations nomades. Il fait également référence à la sauvegarde du principe de la dignité de la personne, principe qui va prendre toute sa portée en étant désormais rattaché au droit de disposer d'un logement décent qui devient lui-même un objectif à valeur constitutionnelle. De même au niveau international, a été admis la définition du « logement convenable » dans le Programme pour l'habitat des Nations Unies, définition qui doit préfigurer à toute réflexion relative au logement⁷⁹. Après ce constat, il faut s'interroger sur la force de cette norme juridique que représente la catégorie d'objectif à valeur constitutionnelle. S'il est admis que le Conseil constitutionnel n'octroie pas de prérogatives individuelles mais définit et protège des objectifs dans le contexte du respect d'une norme par rapport à une autre, la hiérarchie des normes doit être recherchée.

La liberté d'aller et venir a également été hissée au rang de principe ayant valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel en 1978⁸⁰ tandis que le protocole n°4 de la CEDH de 1963 stipule dans son article 2 : « quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence ». Les textes ne prévoient pas pour autant le corollaire de ce principe qui est le droit de s'arrêter, le droit au stationnement.

⁷⁵ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 *instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, publiée au Journal officiel du 6 mars 2007.

⁷⁶ Cette notion a été définie par le Conseil national de l'habitat en 2001.

⁷⁷ Alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946 : « 10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

⁷⁸ Décision n° 94359 DC du 19 janvier 1995, loi relative à la diversité de l'habitat.

⁷⁹ Programme pour l'habitat des Nations Unies, paragraphe 60 : « vivre dans un logement convenable, ce n'est pas simplement avoir un toit au dessus de sa tête. Un logement convenable doit aussi être suffisamment grand, lumineux, chauffé et aéré, offrir une certaine intimité, être physiquement accessible, permettre de vivre en sécurité, permettre de jouir de la sécurité d'occupation, présenter une structure stable et durable, être équipé d'infrastructures de base (approvisionnement en eau, assainissement, gestion des déchets), être adéquat du point de vue écologique et sanitaire, et, enfin, être situé à une distance raisonnable du lieu de travail et des services de base, le tout pour un prix abordable ».

⁸⁰ C.C. 12 juillet 1978.

Dès lors, il convient dans l'esprit de la CNCDH d'améliorer les conditions d'habitat dans lesquelles se trouvent les Gens du voyage et les Roms migrants sur le territoire français, d'autant plus que nous l'avons vu, cette question subordonne l'accès à la plupart des autres droits. Dans ce cadre, il convient d'assurer pour tous la reconnaissance d'un droit à l'habitat digne et décent quel que soit leur mode d'habiter.

La CNCDH recommande que la caravane soit reconnue comme un logement en tant que tel et que dès lors il en découle l'application de toute la législation de droit commun relative au logement, permettant aux personnes souhaitant vivre en caravane d'avoir accès aux droits et aides aux logements.

Une fois, la caravane reconnue comme logement, la possibilité pour la caravane de pouvoir stationner à un endroit déterminé doit être garantie. Ces possibilités de stationnement sont notamment abordées dans le cadre de la loi Besson de 2000, mais aujourd'hui encore cette loi n'a pas été mise en œuvre dans son ensemble.

La CNCDH recommande l'accélération de l'application de la loi Besson de juillet 2000 dans l'ensemble de ces dispositions. Cette application implique, pour l'accueil des personnes vivant en caravanes lors de leurs déplacements, la construction d'aires de stationnement décentes qui permettent aux itinérants de pouvoir s'installer dans des conditions de vie digne, notamment en ce qui concernent les raccordements à l'eau et à l'électricité, ainsi que leur accès aux installations sanitaires minimum nécessaires.

Les recommandations de la HALDE renforcent ce point. Elle demande l'application complète et effective de la loi Besson⁸¹.

En ce qui concerne les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des Gens du voyage, la CNCDH demande à ce qu'ils soient effectivement suivis et que leur application soit réalisée en concertation avec les acteurs concernés, notamment les représentants des Gens du voyage afin de garantir la meilleure adéquation possible aux besoins réels de ces populations.

De plus, la CNCDH considère que la possibilité de substitution de l'Etat aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale ne satisfaisant pas à leurs devoirs doit devenir une réelle obligation pour la puissance publique afin que le système mis en place puisse avoir une portée pratique effective.

La CNCDH recommande de réfléchir à la création d'un « droit à l'emplacement » pour les personnes itinérantes vivant de manière permanente en résidence mobile⁸².

L'organisation et la construction des aires de stationnement ou de passage ne garantissent pas de trouver un emplacement disponible dans le secteur géographique où les personnes itinérantes vivant de manière permanente en résidence mobile envisagent de s'installer.

⁸¹ Délibérations de la HALDE n° 2007-372 du 17 décembre 2007, publiée le 11 janvier 2008, « discriminations des gens du voyage ».

⁸² TGI Laval, ordonnance de référé, 26 septembre 2007, communauté d'agglomération de Laval c/Mlle X. et al., « (...) les gens du voyage justifiant d'un attachement à Laval pouvant se prévaloir d'un droit à l'emplacement au même titre que les citoyens sédentaires peuvent désormais invoquer un droit au logement ». Dans cette décision, le TGI de Laval a refusé l'autorisation d'expulsion de gens du voyage stationnés illégalement, alors que l'aire de La Jaunaie où ils stationnaient habituellement était fermée.

Avec la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable, renforcée par la reconnaissance de la caravane comme logement, les Gens du voyage pourraient se prévaloir d'un « droit à l'emplacement ». Un recours serait adressé au préfet qui devrait alors répondre à la demande en fonction des places offertes sur son département.

Dans une optique pragmatique, il serait opportun de réfléchir à l'utilisation des campings de tourisme pendant les périodes creuses afin de permettre une optimisation de l'espace et de répondre aux demandes insatisfaites en termes de stationnement de courte durée.

La CNCDH recommande la suppression de l'autorisation préfectorale prévue dans le code de l'urbanisme pour l'installation durable de caravanes dans une zone habitable.

Les personnes vivant en caravanes de manière sédentaire, ou semi sédentaires, ou entre deux déplacements doivent pouvoir bénéficier librement d'installations durables, correctes et décentes leur permettant des conditions de vie digne.

L'obligation d'une autorisation préfectorale pour les stationnements de longue durée de caravanes constituant l'habitat permanent de ses occupants (art L 444-1 et art R 421-23 du code de l'urbanisme) pose une restriction spécifique et supplémentaire à celles qui peuvent être fixées dans les règlements d'urbanisme par les collectivités territoriales compétentes.

Sous le contrôle de l'Etat, la demande d'habitat adapté doit trouver sa traduction dans les outils publics de programmation d'urbanisme et d'habitat (Plan local d'urbanisme -PLU-; plan départemental d'habitat -PDH- ; plan d'accès au logement des personnes défavorisées -PDALD- ; ...) comme dans le cadre de la loi sur le droit au logement opposable.

La possibilité d'accès à une parcelle individuelle en acquisition ou en location devrait être prévue notamment dans les zones pavillonnaires en affirmation de la liberté de choix de son mode d'habiter.

La CNCDH attire l'attention du gouvernement sur la nécessité d'une réflexion d'ensemble en la matière, en partenariat avec la CNGCV, afin que l'inscription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins présents et futurs des Gens du voyage soit bien pris en compte et que l'article L.443-3 visé au même article 8⁸³ de la loi Besson puisse recevoir une application efficace, les nouvelles dispositions du code de l'urbanisme désormais en vigueur méritant sur ce point des éclaircissements avec une définition précise des " résidences mobiles " par opposition aux " constructions " interdites par le Code de l'urbanisme. Il convient en effet non seulement d'inciter les collectivités locales à définir des emplacements d'aires d'accueil collectives respectueux de la dignité des Gens du voyage ; mais aussi de les encourager à viabiliser un nombre croissant de terrains pour des installations individuelles durables.

⁸³ Article 8 de la loi Besson de 2000 : « Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1. Au 2 de l'article L. 111-1-2, près les mots : « Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, », sont insérés les mots : « à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, »
2. Au premier alinéa de l'article L. 121-10, après les mots : « la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat », sont ajoutés les mots : «, y compris ceux des gens du voyage »
3. Le chapitre III du titre IV du livre IV est complété par un article L. 443-3 ainsi rédigé : « Art. L. 443-3. - Dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'autorisation d'aménagement est délivrée dans les formes, conditions et délais définis par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 443-1. »

Parallèlement, la reconnaissance de la caravane comme logement et la prise en compte des besoins d'installation de longue durée doivent s'accompagner de la possibilité d'accès aux aides sociales au logement et à l'accession à la propriété des personnes aspirant à une présence durable - que ce soit pour l'achat d'un terrain, les remboursements d'emprunts faits pour son acquisition ou pour une location de long terme, de même que pour la construction d'un bâtiment -. Ces aides à caractère social seront appréciées au regard de la situation économique du demandeur en rappelant les répercussions positives de conditions de vie digne en termes de santé, de salubrité et de scolarisation.

La CNCDH recommande la suppression de l'article 9⁸⁴ de la loi Besson⁸⁵.

La possibilité d'interdiction générale sur le territoire d'une commune du stationnement de caravane en dehors des aires collectives d'accueil prévues pour des durées limitées, particulièrement dans les zones autorisant les habitats individuels (zone pavillonnaire) apparaît discriminatoire au regard du principe d'égalité entre les modes d'habiter et de libre installation des Gens du voyage.

En ce qui concerne les décisions d'expulsion de caravanes en cas d'installation irrégulière, la CNCDH demande à ce que le recours au juge soit automatique et que des délais raisonnables soient laissés aux personnes concernées pour agir afin de faire valoir leurs droits. La CNCDH recommande en conséquence l'abrogation des dispositions adoptées dans la loi relative à la prévention de la délinquance⁸⁶.

Concernant les Roms migrants présents en France, la CNCDH préconise une action forte de la puissance publique afin de faire disparaître les bidonvilles dans lesquels les conditions de vie sont déplorables et très largement contraires aux exigences en matière de santé.

Tel qu'il a été montré, les Roms se retrouvent souvent dans des conditions de vie plus que précaires, dans des habitats de fortune situés près des autoroutes, sous un pont... Ces situations indignes sont souvent la conséquence d'une expulsion d'un terrain occupé de manière irrégulière⁸⁷ sans aucune proposition alternative particulièrement en termes d'hébergement ou de relogement. Toutefois, la CNCDH tient à saluer les différentes opérations de résorption de l'habitat et de l'insertion par le logement menées par certaines collectivités territoriales volontaires.

La CNCDH recommande l'établissement de diagnostics socio-sanitaires des occupations recensées avec un examen individuel des situations en vue de réponses adaptées à chaque cas.

Elle rappelle les dispositions de l'aide sociale à l'enfance qui permettent des solutions transitoires protectrices pour les enfants avec leur famille et l'inscription sans condition des personnes sans abri dans les dispositifs des plans d'urgence hiver.

⁸⁴ Article 9 de la loi Besson de 2000, voir annexe. .

⁸⁵ On rappelle ici que le terme de stationnement inséré dans la loi Besson renvoie plutôt au code de la route et non au code de l'urbanisme, ce qui entraîne des difficultés dans sa mise en œuvre.

⁸⁶ Voir note 25

⁸⁷ Cas de différentes expulsions en 2007 de bidonvilles par les forces de police aux alentours de Saint Denis ou de Marseille.

Les conditions d'expulsions des Roms migrants de leurs lieux de vie ne sont pas, au sens de la CNCDH, respectueuses des droits de la défense et d'information de chacun.

L'application de plus en plus fréquente des procédures prévues par la loi relative à la prévention de la délinquance modifiant la loi Besson de 2000⁸⁸ apparaît abusive et inadaptée en l'espèce, les populations concernées ne relevant pas des dispositions offertes aux Gens du voyage en matière d'aires d'accueil. La CNCDH demande à ce qu'aucune procédure d'expulsion des lieux de vie ne soit entamée sans l'intervention du pouvoir judiciaire.

2.2.4 Droit au séjour

Depuis l'entrée de la Roumanie et la Bulgarie au sein de l'Union européenne, leurs ressortissants bénéficient d'une liberté totale de circulation et au-delà de trois mois ils sont soumis à un régime transitoire qui encadre temporairement leur liberté d'établissement.

La CNCDH recommande le respect de la liberté de circulation des Roms migrants ressortissants d'un pays adhérent à l'Union européenne et un examen individuel approfondi avant une éventuelle mesure d'expulsion du territoire.

La pratique exagérée des retours humanitaires proposés aux Roms migrants en application de la circulaire de décembre 2006, va à l'encontre du droit de libre circulation des ressortissants des pays membres de l'Union européenne comme la Roumanie et la Bulgarie depuis le 1^{er} janvier 2007.

Certains principes ont été rappelés par une Résolution du Parlement européen relative à l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Cette Résolution rappelle que la directive 38/2004 encadre la possibilité d'éloignement d'un citoyen de l'Union dans des limites très précises.

Cette dernière prévoit notamment dans son article 27, que les États membres ne peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique et que ces raisons ne peuvent pas être invoquées à des fins économiques; que toute mesure doit être proportionnée et fondée exclusivement sur le comportement personnel de l'individu et en aucun cas sur des raisons de prévention générale.

A l'article 28, une évaluation nécessaire avant toute décision d'éloignement pour tenir compte de la situation personnelle de l'individu concerné, notamment la durée de son séjour, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration dans l'État membre d'accueil est prévue.

Ensuite, toute décision d'éloignement doit être notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets. L'intéressé doit être informé des motifs complets et précis de la décision, de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle il peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, du délai imparti pour quitter le territoire, ce délai ne pouvant être inférieur à un mois.

⁸⁸ Voir note 25

Les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et administratives dans l'État membre d'accueil pour attaquer une décision d'éloignement prise à leur encontre, qu'elles ont le droit d'introduire une demande en référé visant à obtenir le sursis à l'exécution de cette décision, demande qui doit être satisfaite sauf en des cas précis d'exception.

Les sanctions prévues par les États membres doivent être effectives et proportionnées. L'éloignement lorsque le citoyen constitue une charge déraisonnable pour l'assistance sociale est possible, mais dans le même temps il faut un examen approfondi du cas individuel. En aucun cas cette seule condition ne peut justifier l'éloignement automatique.

Il est clairement réaffirmé que toute législation nationale doit respecter strictement ces limites et ces garanties, y compris l'accès à un recours en justice contre l'éloignement et l'exercice des droits de défense, et que toute exception définie par la directive doit être interprétée de façon restrictive; rappelle que les expulsions collectives sont interdites par la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'homme;

La CNCDH recommande de suivre ces principes européens afin de garantir aux procédures d'expulsion un meilleur respect des droits de l'individu avec les délais nécessaires de recours.

2.2.5 Droit à l'éducation

En France, inscrite dans le préambule de la Constitution, l'éducation est une priorité nationale. Selon l'article L.111-1 du Code de l'éducation, la scolarisation est obligatoire pour tous jusqu'à l'âge de 16 ans. L'école est un droit pour les enfants et adolescents et une obligation pour l'éducation nationale. Il est donc ouvert à tous, sans distinction, notamment au regard de la régularité du séjour des parents, et doit contribuer à l'égalité des chances. Cette égalité présuppose l'accessibilité.

Ce droit est également rappelé dans la législation internationale à l'article 26 de la DUDH, et dans les articles 13 et 14 du PIDESC.

La CNCDH recommande que l'éducation et la scolarisation des enfants restent des priorités des politiques nationales, comme le requièrent les principes européens énoncés dans la Recommandation n° R (2000) 4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe. Dès lors, la formation des enseignants et maîtres doit être adaptée à la spécificité de la culture rom et celle des Gens du voyage.

L'accueil des enfants doit être favorisé au sein des établissements scolaires situés à proximité des lieux d'installation de leurs parents. Les refus de scolarisation, particulièrement dans les écoles primaires, doivent faire l'objet d'un suivi attentif des représentants de l'État qui se doivent d'intervenir dans l'intérêt supérieur de l'enfant en rappel de la primauté de l'obligation scolaire.

La CNCDH recommande l'application du droit commun pour le statut des enfants Roms et ceux des Gens du voyage, sans porter préjudice à l'éducation et à la scolarisation de ces enfants du fait de la situation de leurs parents.

La HALDE, dans ses recommandations publiées le 11 janvier 2008⁸⁹, demande au ministre de l'Éducation nationale « d'évaluer le taux de scolarisation des enfants de gens du voyage, les conditions de cet accès à l'éducation ». Pour la HALDE, il faut suivre le cadre de la loi et le droit de chaque enfant présent sur le territoire d'une commune à être scolarisé.

La CNCDH recommande, enfin, dans la pratique un contrôle plus approfondi de la motivation des refus de scolarisation des enfants par les maires. Il convient par ce biais d'assurer à tous les enfants un accès égal au savoir.

2.2.6 Droits sociaux⁹⁰

Les droits sociaux des Roms et Gens du voyage en France sont inscrits dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, lesquels sont reconnus à tous les citoyens des Etats membres. Cette Charte réaffirme, dans son préambule, le droit à la « libre circulation des personnes » ; ce qui ouvre un droit à la mobilité dont les Roms comme les Gens du voyage en France peuvent, à bon droit, se réclamer. En son article 31, la Charte reconnaît que « toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales ». Le fait d'utiliser un habitat mobile ne doit pas faire obstacle à l'insertion sociale.

La mise en perspective européenne appelle à la responsabilité des Etats dans la prise en compte de la nouvelle donne européenne. La politique sociale de la France doit être influencée à l'égard des Roms et Gens du voyage. La DGAS rappelle que vivre avec la plus forte minorité européenne rend indispensable l'adoption de dispositifs juridiques compatibles qui confèrent aux Roms des droits qui leur ouvrent une citoyenneté européenne complète.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, codifié à l'article L 115-2 du Code de l'action sociale et des familles, « la lutte contre les exclusions (...) tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines (...) de la protection de la santé (...) ». L'égal accès aux soins pour toute la population est donc l'un des objectifs de la lutte contre les exclusions, qui est « un impératif national et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ».

De plus en plus d'associations dénoncent les difficultés des gens du voyage dans l'accès au monde de la santé, qu'il s'agisse des contacts avec les hôpitaux ou les médecins, des pathologies liées à certains lieux de stationnement ou à l'environnement socioprofessionnel, des accidents domestiques liés à la vie en caravane ou de la prévention difficile à mettre en place. Pourtant l'accès aux soins est directement lié à l'accès à la citoyenneté, la santé retrouvant alors son rôle de facteur d'intégration et de socialisation.

En matière de protection sanitaire à proprement parler, la CNCDH recommande l'élaboration d'un programme sanitaire tenant compte des problèmes existants concernant les pathologies relevées, ainsi que l'accès aux services sanitaires et leur utilisation.

⁸⁹ Délibérations de la HALDE n° 2007-372 du 17 décembre 2007, publiée le 11 janvier 2008, « discriminations des gens du voyage ».

⁹⁰ Rapport de la DGAS sur l'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France – version juin 2004.

Il conviendrait également mettre en place des interventions visant l'assistance médicale de base, surtout en ce qui concerne les personnes les plus vulnérables (femmes enceintes, enfants, personnes âgées, ...).

La CNCDH recommande la programmation d'actions de formation et d'informations pour la santé, tant auprès des professionnels que des familles concernées (éducation sanitaire, prévention, thérapie de base, ...). Enfin, sont à prévoir des actions globales, concernant à la fois l'habitat, la petite enfance, les activités professionnelles, ...

Pour l'accès à l'aide médicale d'Etat, le délai de trois mois est considéré comme une aberration sur le plan médical car les pathologies bénignes peuvent s'aggraver et si elles sont non traitées à temps, elles peuvent aboutir à la mise en cause du pronostic vital du patient. Cette inquiétude se renforce en cas de pathologies contagieuses qui peuvent être un enjeu de santé publique.

La CNCDH recommande l'application du droit commun pour l'accès au bénéfice des droits sociaux. Pour le cas particulier de l'AME, la CNCDH recommande que son application se fasse dès le premier jour et non après un délai de trois mois.

En ce qui concerne la santé publique et les thématiques sanitaires, l'existence d'une liste de maladies qui peuvent être soignées dans le pays d'origine, parmi lesquelles on retrouve notamment le diabète ou la tuberculose restreint considérablement l'accès à des autorisations de séjour pour soins, mais l'existence de structures de soins et de capacités médicale à faire face à ces pathologies ne garantit pas l'universalité du service et la non discrimination sociale ou selon l'origine du malade⁹¹ particulièrement pour les minorités roms.

La CNCDH recommande que dans toute demande d'autorisation de séjour pour soins, la situation individuelle soit examinée et documentée, l'absence de prise en charge dans le pays où la maladie se déclare peut donc être préjudiciable pour le malade avec des risques en cas d'infection contagieuse.

Concernant les Roms migrants vivant en grande précarité, la CNCDH demande à ce que soit instauré, au préalable de toute procédure d'expulsion d'un lieu de vie, un diagnostic sanitaire de ses occupants afin d'engager autant que de besoin les mesures nécessaires à la protection de la santé publique. Sur ce point, le Ministère de la santé a exprimé un intérêt de principe auprès des associations engagées sur ces questions.

2.2.7 Accès à l'emploi :

Les Roms migrants et les Gens du voyage rencontrent de par leur spécificité de mode de vie ou du fait de leur origine étrangère des difficultés pour accéder et conserver un emploi.

Les ressortissants des nouveaux Etats membres peuvent exercer une activité salariée dans une liste de 61 métiers établie depuis le 1er mai 2006 sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable. Fin 2007, a été ajoutée une liste complémentaire de 89 métiers⁹².

⁹¹ La Slovaquie a été condamnée en 2004 pour avoir pratiqué des stérilisations forcées chez des femmes roms,

⁹² Décret 2007-1892 du 26 décembre 2007 relatif aux compétences des ministres chargés respectivement du travail, de l'emploi, de l'immigration et de l'intégration en ce qui concerne les migrations de travail et la tutelle de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans

Ces 150 métiers correspondent à 40 % des offres d'emploi enregistrées par l'Agence nationale pour l'emploi en 2006 (soit 1 371 931 offres d'emploi). Les ressortissants concernés sont les Bulgares, les Estoniens, les Hongrois, les Lettons, les Litvaniens, les Polonais, les Roumains, les Tchèques, les Slovaques et les Slovènes.

Une autre liste d'une trentaine de métiers ouverts aux ressortissants des pays tiers, hors membres de l'Union européenne est également disponible. Ces derniers nécessitent des qualifications souvent supérieures, à la différence de la liste précédemment mentionnée.

La CNCDH recommande l'ouverture en France du marché de l'emploi de manière égale entre tous les ressortissants des Etats européens par la fin des régimes transitoires en vigueur pour les derniers pays adhérents⁹³ et un accès sans discrimination fondée sur leur origine ou leur mode de vie.

La CNCDH recommande en conséquence un accès aux formations nécessaires sans discrimination et souhaite vivement que les inscriptions auprès des Agences pour l'emploi soient facilitées afin d'assurer l'information et l'orientation sur les possibilités d'embauche offertes.

La CNCDH recommande des actions spécifiques envers les Roms et Gens du voyage pour une reconnaissance diplômante de la transmission des savoirs et des techniques acquis par l'expérience et un accompagnement adapté notamment aux métiers de l'artisanat et aux activités de services.

Afin de lutter efficacement contre les discriminations en raison de l'origine dans l'emploi, un accès aux informations dont dispose la HALDE dans ce domaine est important, notamment pour mesurer ce phénomène. Mais aussi, dans le cadre de l'action du pouvoir judiciaire, la CNCDH préconise une action volontaire ou tout du moins attentive à ces phénomènes encore trop courants.

2.2.8 Lutte contre le racisme :

Le principal fondement des comportements menant à l'exclusion, la stigmatisation voire au racisme à l'encontre des Roms et Gens du voyage, est l'absence de connaissance et les préjugés qui persistent au sein de la conscience populaire. Dès lors, d'après la CNCDH, le meilleur outil pour vaincre ce type de pratique est la reconnaissance de la spécificité culturelle de ces groupes, non pas en tant que minorité au sens juridique, mais comme une culture propre.

La CNCDH recommande une meilleure formation des membres de l'administration, dans son ensemble, afin de mieux appréhender la situation et l'histoire des Roms ou des Gens du voyage et

opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires

⁹³ Directive 2000/78/CE du 7 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Les États membres interdisent la discrimination en matière d'emploi et de travail. Toutefois, la portée de cette interdiction, son contenu et sa force exécutoire sont variables. La présente directive vise donc à établir un cadre général minimal dans ce domaine car l'emploi et le travail constituent des éléments essentiels pour garantir l'égalité des chances pour tous et contribuent, dans une large mesure, à la pleine participation des citoyens à la vie économique, sociale et culturelle. Or, force est de constater que de nombreuses discriminations existent encore dans le domaine de l'emploi et du travail.

réduire les préjugés. Une action particulière pourra être initiée dans l'Education nationale et les manuels scolaires.

La CNCDH recommande que soient améliorées les conditions d'accès des « exclus » à la justice notamment par le renforcement de la formation des magistrats en matière de connaissance et d'application des normes internationales protectrices des personnes en situation de précarité et d'exclusion. Une information ciblée pourrait être engagée auprès des Roms et Gens du voyage sur les dispositifs de lutte contre les discriminations comme la HALDE.

La CNCDH recommande une meilleure diffusion et médiatisation du travail de certaines institutions et associations ainsi que des travaux de la Commission nationale consultative des Gens du voyage notamment en matière de prévention et répression des actes discriminatoires du fait de l'origine ou du mode de vie des Roms et Gens du voyage.

Comme le propose la représentante en France du FERV, la CNCDH préconise une incitation et un soutien aux travaux de recherche sur les Roms et Gens du voyage en France et recommande la création de lieux de commémoration et de mémoire sur les drames vécus durant la deuxième Guerre mondiale et particulièrement sur les sites où furent implantés des camps d'internement.

3 ANNEXES

3.1 Tableau récapitulatif des titres de circulation au terme de la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 :

Chaque catégorie de personne sans domicile ni résidence fixe est soumise à un titre particulier, chacun répondant à des règles précises.

Nature du titre	Personnes concernées	Délivrance et prorogation	Conditions particulières
Livret spécial de circulation A	Toute personne exerçant une activité professionnelle ambulante avec l'inscription au registre du commerce (RCS) ou au répertoire des métiers (RM), ainsi que ses adjoints, ascendants, descendants légitimes et enfants naturels reconnus.	Subordonnées à la justification de l'identité et de la nationalité, et à la preuve de l'immatriculation au RCS ou au RM.	La mention de l'immatriculation au RCS ou au RM doit être protégée sur le titre. Le titulaire doit le faire valider tous les deux ans par le greffe ou la chambre des métiers qui a procédé.
Livret spécial de circulation B	Personne de plus de seize ans, employée par le professionnel titulaire du livret A, ou l'accompagnant.	Justifier de l'identité, de la nationalité, et de la qualité d'accompagnant habituel ou de préposé.	Pas d'obligation de visa.
Livret de circulation	Personne exerçant une activité salariée ou disposant de ressources régulières suffisantes pour vivre (indemnités chômage, pension, ...) et personne à charge.	Produire tout élément susceptible de prouver l'existence de ressources régulières : bulletin de paie, carte d'immatriculation à un régime de sécurité ou d'assurance sociale, attestation de la qualité de chômeur secouru, attestation de la personne assumant la charge de l'intéressé.	Le livret de circulation doit être présenté au visa par son titulaire chaque année, auprès d'un commissaire de police ou d'un commandant de brigade de gendarmerie.
Carnet de circulation	Toute personne de plus de seize ans logeant de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou un abri mobile et ne remplissant pas les conditions exigées précédemment.	Justification de l'identité et de la nationalité.	Le carnet de circulation doit être présenté pour visa tous les trois mois auprès du commissariat ou de la gendarmerie.

3.2 Article 9 de la loi Besson, loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, modifiée par la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 et la loi n°2004-809 du 13 août 2004. :

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

Les mêmes dispositions sont applicables aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire prévu au III de l'article 2 jusqu'à la date d'expiration de ce délai ainsi qu'aux communes disposant d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le préfet, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément. L'agrément est délivré en fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de cet emplacement, dans des conditions définies par décret. L'agrément d'un emplacement provisoire n'exonère pas la commune des obligations qui lui incombent dans les délais prévus par l'article 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 *Compilation des auditions réalisées par la CNCDH dans le cadre du groupe de travail :*

3.3.1 Audition de Madame Jacqueline CHARLEMAGNE, Juriste, docteur en droit, CNRS, directrice de publication de la revue « Etudes Tsiganes » :

Quel est le cadre juridique offert aux familles du voyage ? Jacqueline Charlemagne fonde sa réflexion sur l'analyse de deux principaux textes de lois sur lesquelles s'appuie ce statut juridique :

- la loi du 3 janvier 1969, qui donne un cadre au statut personnel, loi réactualisée en 1985, pour un assouplissement des contrôles liés aux titres de circulation
- la loi du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

La loi du 3 janvier 1969 institue des titres de circulation pour les gens du voyage et leur demande de faire un choix pour une commune de rattachement. Les années qui ont suivi la promulgation de cette loi devait en révéler les limites, et montrer que la loi reste fondée sur des considérations d'ordre public à sauvegarder. Plus grave est la discrimination attachée au droit de vote des itinérants qui, à la différence des autres citoyens, n'est obtenu qu'au bout de trois ans de rattachement ininterrompu à une commune.

La loi du 5 juillet 2000, malgré quelques avancées sur la notion d'habitat pour les gens du voyage, ne reconnaît toujours pas la caravane comme logement et ne vise qu'à planifier l'implantation des aires d'accueil sur l'ensemble du territoire.

Devant l'ampleur des discriminations dont sont victimes les Gens du voyage en France, Madame Charlemagne a exprimé l'idée selon laquelle l'approche juridique est un bon indicateur conceptuel pour analyser l'intervention publique à l'égard des Tsiganes et gens du voyage et repérer les discriminations qui peuvent les atteindre.

En remarque préalable, Jacqueline Charlemagne a cependant établi une distinction entre le sentiment de frustration, voire d'exclusion, que peuvent ressentir les gens du voyage et les véritables discriminations juridiques résultant des textes de lois ou de pratiques administratives abusives. Ces discriminations se caractérisent par plusieurs constats, dont « la prise en compte négative de l'itinérance », « un statut de précarité (statut personnel, stationnement...) » et la non-conformité du voyageur au « bon sujet de droit » tel qu'il est défini de façon sous-jacente par l'ensemble des réglementations.

La première rencontre du voyageur avec le droit se réalise souvent lors des contrôles des titres de circulation et des contrôles de police, qui se soldent parfois par des expulsions. Ces expulsions à répétition peuvent entraîner des comportements d'évitement ou d'agressivité de la part des gens du voyage qui, à leur tour, alimentent les réactions de rejet dans la population locale et l'opinion

publique. A ce propos, Madame Charlemagne a relevé l'importance de la mauvaise image véhiculée par les médias, qui, bien souvent, mettent en valeur les comportements les plus malvenus.

Jacqueline Charlemagne a, par ailleurs, expliqué que l'approche sociologique devait compléter l'approche juridique, la prise en compte globale des réalités de vie des familles étant nécessaire (les questions relatives au stationnement ou à l'habitat conditionnant l'accueil, la scolarisation des enfants, les activités économiques...).

Mais on constate, depuis deux ou trois ans, le durcissement sécuritaire de la législation, les avancées plus difficiles en matière de conditions de vie des gens du voyage, et en définitive, leur « disqualification » en tant que citoyens français, tant par les textes que par les discours des élus et de l'opinion publique.

3.3.2 Audition de Jean-Pierre LIEGEOIS, sociologue, directeur de 1979 à 2003 du Centre de recherches tsiganes de l'Université Paris V:

Avant de répondre plus précisément aux questions posées par les membres du groupe de travail, Monsieur LIEGEOIS a commencé par faire part de son expérience dans le domaine des Roms. Cette expertise, s'inscrivant largement dans un contexte européen, s'est principalement construite en collaboration avec le Conseil de l'Europe, grâce auquel furent organisées les premières sessions de formation aux enseignants, en 1983. Le travail avec cette instance européenne continue, à travers la mise en œuvre de la recommandation de 2000⁹⁴, afin de lutter contre les préjugés et stéréotypes présents y compris dans les milieux enseignants. En 1984, la Commission Européenne demande à Monsieur Liégeois de coordonner une analyse critique des conditions de scolarisation des enfants roms et tsiganes au sein de l'Union Européenne. En 1989, ce rapport sera la base d'une résolution⁹⁵ des Ministres de l'Education, référence en la matière.

Jean-Pierre LIEGEOIS a ensuite établi le constat suivant : l'inflation du nombre de textes internationaux relatifs à la question des Roms. Un recueil de recensement des outils internationaux, paru en 1993/1994 comprenait en effet environ 90 textes alors que la nouvelle édition, parue en 2000, en compte le double. Cette multiplication rapide des outils juridiques internationaux, à l'initiative des instances de l'UE, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, ne constitue pas nécessairement une bonne nouvelle, comme l'a rappelé le sociologue. Au contraire même, elle révèle le manque de mémoire institutionnelle tant au niveau étatique que supra étatique. La nécessité de rappeler, et même de reproduire des recommandations existantes, traduit la lenteur, voire l'inexistence, de leur application.

Le fait de porter son attention sur la situation des Roms dans les pays européens n'est pas nouveau, mais les avancées réalisées sont minimales. La démarche de la CNCDH s'inscrit cependant dans une conjoncture de parution de rapports convergents, concernant aussi bien les pays membres des institutions européennes (par exemple rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la situation en matière de droits de l'homme des Roms, Sinti et gens du voyage en Europe de 2006, ou encore rapport précédent du Commissaire pour les minorités de l'OSCE) que de la France seule (rapport de l'ECRI de 2004, rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur le respect effectif des droits de l'homme en

⁹⁴ Recommandation n° R (2000) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres *sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe*

⁹⁵ *Résolution du Conseil et des ministres de l'Education du 22 mai 1989, concernant la scolarisation des enfants tsiganes et voyageurs (89/C 153/02)*, publiée au Journal officiel des Communautés européennes le 21 juin 1989

France, rapport du Centre Européen pour les Droits des Roms⁹⁶, rapport du Ministère des Affaires Sociales⁹⁷).

Jean-Pierre LIEGEOIS a ensuite tenté d'analyser la position particulière de la France, seul pays avec la Turquie à ne pas avoir signé la convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁹⁸ (à part Andorre qui ne peut pas signer tant que la France n'a pas signé, et Monaco qui vient de rentrer au Conseil de l'Europe). La tradition républicaine de la France a en effet conduit le Conseil Constitutionnel à donner un avis négatif à la signature de ce texte, déclaré contraire à la Constitution, selon laquelle la France est une « République indivisible et laïque ». Le groupe de travail a reconnu le caractère fondamental du problème de confrontation de deux modèles d'intégration et a soulevé le manque de propositions de la France dans un tel contexte. Comment gérer la présence de Tsiganes dans un contexte européen de mobilité et d'émergence des minorités ? Jean-Pierre LIEGEOIS a posé à son tour la question du manque de réflexion cohérente en la matière. Malgré les quelques avancées, comme la participation de la France à la création du Forum Européen pour les Roms et Gens du voyage (FERV) en décembre 2005, la France tarde à avoir une approche globale. A propos du FERV, le professeur LIEGEOIS a noté le rôle crucial joué par la Présidente de la République de Finlande, Tarja Kaarina HALONEN, ainsi que l'importance de la mobilisation, fut-ce-t-elle que d'une seule personne. Le groupe de travail a souhaité qu'un travail d'analyse de la jurisprudence française soit réalisé, afin d'étudier les principes sur lesquels se fondent le système interne.

Une grande partie de l'audition de Monsieur LIEGEOIS fut ensuite consacrée à une réflexion sur l'identité et sur la « définition » des populations visées par les réflexions du groupe de travail. Ce préalable terminologique mérite, selon l'universitaire, d'être développé, si l'on considère l'extrême diversité de situations que recouvrent les termes « Roms » et « Gens du voyage ». Cette expression administrative est apparue en France dans une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 16 mai 1978. Avant cette date, les gens du voyage étaient désignés par des termes aussi nombreux qu'imprécis : « nomades », « personnes vivant en caravane », « forains »... Pour illustrer ses propos en matière de définition, Jean-Pierre LIEGEOIS a employé l'image de deux cercles sécants, qui correspondent chacun à des réalités différentes : les gens du voyage et les Tsiganes. En outre, les « Roms » (au sens du Conseil de l'Europe), qui représentent 10 millions de personnes en Europe, se subdivisent en différentes catégories de populations. Le terme « tsigane », quant à lui, est parfois très péjoratif dans certains pays comme l'Allemagne ou la Roumanie.

Les différents Roms et Sinti d'Europe ont une double logique d'identification et de différenciation lorsqu'ils entrent en contact. Cependant, pour des raisons de dynamique politique, une grande partie d'entre eux a eu la volonté de se regrouper sous une même bannière (drapeau, hymne, appellation, organisations en commun).

En définitive, Jean-Pierre LIEGEOIS a filé la métaphore de la mosaïque pour caractériser l'« identité » Rom : chaque pièce a son propre profil mais elle ne prend son sens que dans l'ensemble.

⁹⁶ ERRC, *Hors d'ici ! Anti-tsiganisme en France*, novembre 2005

⁹⁷ Rapport de la –Direction générale de l'action sociale, *L'accès au droit sociaux des populations tsiganes en France*, sous la direction de Jean-Pierre Liégeois, Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, Ministère du logement et de la ville, 2007, édition de l'école nationale de la santé publique.

⁹⁸ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 1^{er} février 1995

3.3.3 Audition de Pierre HERISSON, Président de la CNCGV :

Avant d'évoquer le champ d'action de la Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage (CNCGV), M. Herisson a rappelé le mode de fonctionnement de la Commission. Garante d'un certain pluralisme, la CNCGV se compose de 40 membres dont 10 représentants des gens du voyage, 10 élus, 10 représentants de l'administration ainsi que 10 personnalités qualifiées. Sous l'autorité de Mme Catherine Vautrin ont été créés deux groupes de travail : le premier « Habitat et fiscalité » s'occupe de la création d'une fiscalité locale pour les habitations mobiles, le deuxième intitulé « Prestations sociales et vie quotidienne » s'attèle aux problèmes liés à l'immigration relatifs au domicile et aux discriminations, notamment en matière de droit électoral. Les propositions font l'objet d'examen et le cas échéant de validation en Assemblées plénières, dont la prochaine est fixée au 14 juin 2006.

La CNCGV est avant tout attachée à la **reconnaissance du droit commun** pour cette population et s'oppose à la création de textes supplémentaires touchant à des particularismes. L'objectif premier et principal de la Commission réside dans l'atteinte d'une égalité de traitement avec les citoyens français. En grande majorité de nationalité française, ces personnes ont droit de s'établir et de mener une vie sociale normale sur le territoire national français. De manière plus générale, l'intention portée par la CNCGV est de nature à créer un climat serein pour ouvrir les dossiers relatifs à cette question et de trouver des consensus sur des points techniques. A titre d'exemple, la CNCGV appuie le texte selon lequel les collectivités territoriales auront la possibilité de décompter de leurs quotas de logements sociaux les emplacements construits et réservés aux gens du voyage.

La CNCGV travaille également sur l'évaluation de l'**application de la loi Besson** pour en dresser un état des lieux. Quelles améliorations a-t-elle permis ? Le lien social a-t-il été créé ?

Sur la **scolarisation des enfants du voyage**, M. Herisson se montre inquiet quant à l'évolution incontestable du nombre d'analphabètes dans cette catégorie sociale, notamment depuis la fin du service national obligatoire. Partant de cette rupture, l'urgence est d'encourager l'évolution vers le droit commun en prenant des dispositions dans le domaine de l'éducation. Partant du paradoxe existant entre le souhait d'une application commune des lois de la République et la volonté de prendre en compte la spécificité de cette catégorie sociale, la problématique relative à l'accès à l'école a soulevé la question suivante : Est-il nécessaire de créer un système éducatif spécialisé pour les enfants du voyage ou faut-il encourager leur intégration au sein des écoles de la République. M. Herisson relève que le système actuel, qui fait dépendre le versement d'allocations sociales à la présentation des certificats de scolarité, n'est pas adapté et ne correspond pas à une volonté nationale d'intégration. La CNCGV privilégie sur ce point la solution qui consiste à favoriser l'intégration des enfants du voyage dans les écoles de la République. Une des propositions serait de faire figurer dans les schémas départementaux les capacités d'accueil des écoles et y faire correspondre les terrains d'accueil.

Concernant l'**habitat des gens du voyage**, la CNCGV souligne la nécessité de réglementer ce domaine en commençant par la requalification juridique de la caravane en habitation. Cette avancée constituerait un signe fort en matière de reconnaissance de droit commun puisque la fiscalité s'appliquerait et les prestations sociales relatives au logement également.

Dans la perspective de recréer le lien social, dégradé dans les années 80, la CNCGV se montre défavorable aux terrains de grands passages pouvant accueillir plus de 200 caravanes. Ces terrains sont souvent l'occasion de grands rassemblements dans des villes ou villages dont les services publics ne sont pas toujours adaptés. Une réponse potentielle au délitement du lien social serait de privilégier les terrains aménagés d'accueil de moindre nombre (environ 20 caravanes)

qui favoriseraient la sécurité et l'intégration de groupes familiaux. Si la CNCGV ne s'est pas encore penchée de manière approfondie sur la question de l'intégration de cette population et *a fortiori* des discriminations dont elle est victime, il n'en reste pas moins qu'elle considère cette problématique comme centrale et constitue à ce titre une de ses préoccupations qui sera l'objet de débats ultérieurs. A ce sujet, M. Herisson précise cependant qu' « *on ne règle pas le problème des gens du voyage, on le gère* » eut égard aux us et coutumes des populations sédentaires.

En matière de **droits civils et politiques**, la CNCGV a entrepris des démarches auprès du ministère de l'Intérieur en demandant que les conditions relatives au vote des gens du voyage soient intégrées dans le code électoral français. Une autre proposition, qui marquerait une forte avancée en matière d'accès à la citoyenneté, serait de réduire le délai de rattachement à une commune nécessaire à la reconnaissance du droit de vote, qui est actuellement de 3 ans.

Sur l'insertion de la réflexion de la CNCGV dans les **débats internationaux et européens**, a été proposé d'instaurer un système d'information entre la Commission et le Quai d'Orsay. Partant du constat selon lequel la France est relativement passive dans les débats sur ce sujet, il apparaît urgent d'améliorer la transmission de l'information afin d'alimenter les discussions au plan international et européen. Pour améliorer la diffusion des informations, M. Garonne note l'ouverture prochaine d'un site Internet qui retracera tous les travaux de la Commission.

M. Herisson rappelle, en guise de conclusion, le rôle fondamental de la CNCGV en matière d'information et de diffusion des réalités touchant les gens du voyage, et ce notamment auprès des ministères, et de veille permanente visant à une application effective des textes de loi. Le président de la CNCGV a souligné l'intérêt qu'il portait aux travaux de la CNCDH et a exprimé la volonté d'auditionner, en retour, la Commission sur son étude.

3.3.4 Audition du Lieutenant-Colonel Philippe Guichard de la direction générale de la gendarmerie nationale⁹⁹

Quelle est votre appréciation sur les relations gendarmes/gens du voyage et gendarmes/roms ?

La gendarmerie nationale ne fait pas de distinction parmi les voyageurs. Ils utilisent l'appellation administrative de gens du voyage, qui inclut également les roms. La seule différence tient à la nationalité française ou étrangère, les contrôles étant effectués dans le cadre des lois concernant le séjour des étrangers en France pour les voyageurs de nationalité étrangère et de manière identique aux contrôles des citoyens français pour les voyageurs de nationalité française. La gendarmerie est, du fait de sa répartition territoriale, souvent en contact avec cette population. Les rapports ne sont pas plus tendus avec les voyageurs qu'avec n'importe quel citoyen.

Quelle est l'importance de l'activité de la gendarmerie ? Y a-t-il des unités spécialisées ? Comment cette mission est-elle confiée ?

La direction générale s'occupe essentiellement de réglementation au niveau ministériel, interministériel et en direction des différentes unités. Il n'y a pas de réglementation particulière propre aux gens du voyage. On traite les gens du voyage comme n'importe quel citoyen français ou étranger.

⁹⁹ Service des opérations et de l'emploi – Sous-direction de la sécurité publique – Bureau de la sécurité administrative.

Au niveau du terrain, certaines unités sont plus spécialisées sur la question, notamment celles des Bouches-du-Rhône et des Vosges qui ont l'habitude de travailler avec ces populations et qui développent des liens avec elles.

Y a-t-il des formations, au sein de la gendarmerie, destinées à sensibiliser les personnels en contact avec ces populations sur leur culture et leur organisation de vie ?

Nous ne consacrons pas un certain nombre d'heures de formation à la question spécifique des gens du voyage. Il y a néanmoins dans les écoles de formation un module sur les rassemblements dans lequel sont abordés les gens du voyage et leur mode de vie. La formation, qui s'est beaucoup densifiée en termes d'éthique et de déontologie, est consacrée au cœur du métier qui est la sécurité publique. On ne stigmatise pas les gens du voyage ni en termes de réglementation ni en termes de formation.

La CNCGV a le projet d'élaborer un guide sur les droits et devoirs des gens du voyage que la gendarmerie diffusera.

Quelle est votre définition des gens du voyage ?

Pour un gendarme, un voyageur est quelqu'un qui est rattaché à une commune car il n'a pas de domicile fixe, qui se déplace essentiellement pour son activité économique ou parce que c'est son mode de vie.

Disposez-vous d'un service de statistique, de recensement ? Les incidents graves sont-ils collectés au niveau national ?

Il y a une centralisation de deux types de données :

- aspect statistique : la direction de la gendarmerie dispose d'un bureau de l'analyse et de la statistique. Il y a depuis la loi sur la sécurité intérieure de 2003, un indicateur sur les occupations illégales de terrains appartenant à autrui. La gendarmerie a constaté 163 occupations illégales ayant donné lieu au placement en garde à vue de 3 personnes en 2003, 223 occupations illégales n'ayant abouti à aucune garde à vue en 2004, 275 occupations illégales et 2 gardes à vue en 2005 et 379 occupations illégales et 13 gardes à vue au 31 octobre 2006. Les interventions sont essentiellement faites sur demande du maire.

- aspect information : tous les événements particuliers qui se produisent en gendarmerie donnent lieu à un compte rendu événementiel particulier appelé, selon la nomenclature, « message 32 600 » envoyé à la direction générale.

Possédez-vous d'autres statistiques, sur les véhicules notamment ?

En ce qui concerne les véhicules, un constat peut être fait : le nombre de caravanes va en augmentant. Mais nous ne possédons pas d'autres statistiques. Il convient de s'adresser, pour obtenir des statistiques, au ministère de la Justice afin de connaître le nombre de PV.

Pouvez-vous nous donner des informations sur la situation des roms migrants en France ?

Nous n'avons pas de chiffres sur les roms, leurs mouvements, leur volume ou leur prise en compte par les forces de l'ordre. En ce qui concerne la procédure d'asile, c'est l'OFPRA qui traite des questions relatives aux demandeurs d'asile et s'agissant de la procédure de la police des étrangers, il y a deux temps : un temps judiciaire comprenant le contrôle et la garde à vue, et un temps administratif comprenant le placement en rétention, différentes vérifications et la reconduite à la frontière qui relève de la police aux frontières. Aux termes d'un décret de 2003, le chef d'un centre de rétention doit donner lecture à l'étranger de tous ses droits dans une langue qu'il comprend et lui notifier tous les biens qu'il a, y compris l'argent. C'est dans cette phase administrative que sont appliquées les dispositions des accords de Schengen concernant les conditions de ressources.

Pouvez-vous être saisi d'une plainte pour discrimination dont auraient été victimes les gens du voyage ? Quel est le nombre de plaintes de cette nature ?

Une plainte pour discrimination donne lieu à une procédure transmise au parquet. La gendarmerie rédige un message d'information judiciaire destiné à alimenter la base de données gérée par un service central. S'il est pour le moment impossible parmi tous ces messages de repérer ceux ayant trait à une procédure de discrimination dont la victime est un voyageur, il est prévu que l'on ait la capacité technique de le faire en 2008.

Des plaintes de familles de gens du voyage sont déposées pour différentes raisons telles que le vol ou les mauvais traitements, mais jamais, à ma connaissance, pour discrimination.

Quel est le nombre d'infractions sanctionnées ? Y a-t-il beaucoup de contrôles ?

Nous n'avons pas d'indicateur permettant de quantifier les contrôles de carnets de circulation. Les contrôles ne sont pas comptabilisés. En ce qui concerne les incidents de contrôles, ils peuvent ou bien ne donner lieu à aucune infraction et ne sont dans ce cas pas quantifiables, ou bien donner lieu à une infraction et à la rédaction d'un message judiciaire ou encore mériter que l'autorité préfectorale en soit avertie.

Que pouvez-vous nous dire sur la délinquance des gens du voyage ? Des études ont-elles été effectuées dans ce domaine ? Avez-vous des données chiffrées ?

Il n'y a pas d'étude mais on s'attache à mesurer un phénomène. On part du fait, on constate que pour les vols de métaux par exemple, les auteurs sont le plus souvent des gens portant tel ou tel nom de famille. On est dans une approche judiciaire, on constate un fait, une identité, sans faire référence à l'appartenance à une communauté en particulier.

Avez-vous le sentiment dans vos enquêtes que l'on oriente le gendarme, qu'il y a des dénonciations calomnieuses ?

L'enquête est effectuée sous le contrôle du procureur de la République et du procureur général. Il n'y a pas de main courante en gendarmerie mais il est possible, en l'absence de plainte, de noter le renseignement, ce qui permettra au procureur de donner l'ordre d'enquêter s'il l'estime nécessaire.

Pourquoi parle-t-on de « délinquance itinérante » ?

Il s'agit d'un mode de délinquance. La délinquance itinérante utilise les voies de circulation comme un mode opératoire. La délinquance est dite itinérante du fait du mode opératoire et pas parce que les populations sont itinérantes.

La gendarmerie a-t-elle un rôle de prévention ?

Il existe une charte de l'accueil dans tous les commissariats et gendarmeries qui est valable pour tous. La prévention est importante car meilleure est la prévention, moins il y a de délinquance. Il est déjà arrivé à la gendarmerie de chercher des terrains de manière préventive de façon à ce que cela se passe bien. Le renseignement est dans ce cas important afin d'anticiper.

Que pouvez-vous nous dire sur l'organisation et le bilan des grands rassemblements religieux de gens du voyage ?

La gendarmerie, à travers son organisation verticale, gère très bien les grands rassemblements. A chaque échelon territorial correspond des moyens particuliers tels que des hélicoptères, bateaux, motos ainsi que des effectifs importants. Le nombre de gendarmes mobilisés pour un pèlerinage ayant eu lieu cette année a ainsi été de 124 à 526 gendarmes selon les jours.

Comment organiser les micro-rassemblements ?

Les aires d'accueil et de grand passage sont une denrée rare en France. La gendarmerie veille, dans son rôle de conseil, à l'information des maires en leur rappelant qu'il est dans leur intérêt de faire une aire d'accueil.

Que pensez-vous des expulsions suivies de la pratique consistant à raser le terrain avec les habitations et les affaires personnelles des familles ?

Il y a eu des dérapages mais ce n'est pas systématique. Aujourd'hui, on ne conçoit pas une opération de contrôle sans avoir à nos côtés des gens de la DASS ou des services sociaux et sanitaires.

3.3.5 Audition de Madame Lanna Hollo, rédactrice du rapport national du Centre Européen pour les Droits des Roms, "Hors d'ici! Anti-tsiganisme en France", publié en novembre 2005 ; consultante en droits de l'homme et discriminations auprès de diverses organisations non gouvernementales et intergouvernementales ; professeur à l'Université de Syracuse :

• Méthodologie du rapport « Hors d'ici ! Anti-tsiganisme en France. »

Lanna Hollo a commencé son exposé par un rappel de la méthodologie adoptée par le Centre Européen pour les Droits des Roms (ERRC) dans ce rapport. Il convient de préciser d'abord la terminologie employée : Lanna Hollo utilise les termes « tsiganes » et « voyageurs » en référence à des individus ressortissants français qui appartiennent à des cultures diverses et qui s'auto-identifient comme « Sinti », « Manouche », « Kalé », « Gitan », « Rom », « Yénishe », « voyageurs » ou autres ... Elle constate le malaise en France sur les différentes terminologies employées. La CNCDH, elle, reprend la catégorie des « Gens du voyage » utilisée par les autorités françaises. Ensuite le terme « Roms migrants » désigne les ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale en référence à l'appellation retenue par les instances européennes. L'ambition qui a guidé l'élaboration du rapport est celle de l'objectivité : il s'agissait de vérifier le respect des engagements de la France en matière de droits de l'Homme à l'égard des Gens du Voyage et des Roms migrants. L'analyse sur le terrain a porté sur la région Île-de-France ainsi que sur les grandes villes suivantes et leurs alentours : Bordeaux, Toulouse, Lyon et Marseille. Le travail a consisté principalement en des rencontres avec les tsiganes, voyageurs et Roms migrants mais aussi en un dialogue avec les organisations tsiganes représentées par les tsiganes et les voyageurs eux-mêmes. D'une façon générale, un climat de confiance s'est instauré lors de ces échanges. Les tsiganes interrogés dirigeaient même Lanna Hollo vers de nouvelles caravanes. Les tsiganes et voyageurs interrogés ont rapporté, une fois le rapport publié, que son contenu reflétait bien leur situation. Lanna Hollo s'est intéressée à la situation générale des voyageurs par rapport aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, et n'a pas interrogé les voyageurs sur leur origine ethnique ou leur culture, pour éviter toute suspicion de leur part et car ce n'était pas l'objet de l'analyse. Elle a constaté que les sites où ils pouvaient rester étaient fréquemment des lieux de relégation, autour de déchetteries ou autres stations d'épuration. Une des limites du rapport serait le faible nombre d'entretiens réalisés auprès des tsiganes sédentaires, habitant dans des logements sociaux par exemple.

Les recherches et l'écriture du rapport se sont étendues sur un an et demi, pour aboutir en décembre 2005 à la publication du rapport.

• L'existence d'un racisme à l'égard des tsiganes et voyageurs, et des Roms migrants, qui sous-tend certaines discriminations :

Lanna Hollo a pu conclure à un climat répandu de racisme ouvertement exprimé en France envers les tsiganes, qui lui permet de parler de sentiment anti-tsigane. Des stéréotypes sont véhiculés, particulièrement au niveau local et dans les médias, selon lesquels les voyageurs seraient sales, asociaux, délinquants et non citoyens. C'est également le cas pour les Roms migrants souvent associés à divers trafics.

Le racisme, entendu comme des préjugés exprimés dans des attitudes, des expressions et des actes, sert même à sous-tendre et légitimer les discriminations envers les voyageurs, de sorte que l'opinion publique en général ne se rend plus compte de l'ampleur ni même de l'existence de ces discriminations. Les débats autour des projets d'aires d'accueil en sont des exemples courants. La conscience collective d'un racisme contre les tsiganes est occultée, la preuve en est que seulement 1% de la population française considère que les principales victimes de racisme et de discrimination en France sont les tsiganes, les Roms et les Gens du voyage, selon le sondage de 2005 de la CNCDH¹⁰⁰.

• Ce racisme semble lié aux origines même des tsiganes et des voyageurs, plutôt qu'à leur mode d'habiter :

D'une part les tsiganes voient s'exercer à leur égard des discriminations, peu importe leur mode de vie. Les tsiganes qui sont « sédentaires » sont également confrontés à des discriminations et à du racisme, comme l'attestent le refus de leur délivrer la carte nationale d'identité ou la carte électorale, l'obligation pour certains de posséder des documents de circulation, qui ne s'adressent pourtant pas à eux, ne voyageant pas, ou encore, de façon plus apparente, les problèmes auxquels ils doivent faire face lorsqu'ils habitent en logement social. Des lois et politiques racistes peuvent être « déguisées » par une articulation autour du mode de vie itinérant, mais en réalité, l'ERRC et certains membres du groupe de travail estiment que les personnes englobées dans ces lois et politiques sont des personnes d'une certaine ethnicité et d'une certaine culture : celle des voyageurs et des tsiganes.

D'autre part, un amalgame opéré entre Roms migrants sédentaires mais vivant en caravanes délabrées dans des bidonvilles d'un côté et tsiganes et voyageurs de l'autre, est facilement observable aujourd'hui. Ainsi, ces deux catégories de population sont assimilées et on projette sur les Roms migrants les stéréotypes liés aux tsiganes et voyageurs et vice et versa. Les Roms migrants font l'objet de logiques extrêmes d'exclusion, de marginalisation et de précarisation.

• Manifestation des discriminations envers les tsiganes et voyageurs en France :

Pour Lanna Hollo, ces discriminations se manifestent selon deux grandes tendances :

- Du fait de l'absence de prise en compte de la spécificité de leur mode de vie par les lois, politiques et réglementations françaises, les tsiganes et voyageurs sont privés des droits fondamentaux. Ainsi ce fait va à l'encontre du principe d'égalité qui accepte à situation différente, une réponse différente, particulièrement reconnu en droit international, qui pose l'existence du droit des minorités.

¹⁰⁰ 2005. La lutte contre le racisme et la xénophobie – La documentation Française, 2006.

Dès lors, secteur par secteur, tant au niveau du logement, de l'éducation, de la participation politique que de l'emploi, les lois et politiques désavantagent les voyageurs dans leur accès à ces droits, parce qu'elles ne sont pas adaptées à leur mode de vie.

Que ces discriminations reflètent ou non une volonté du législateur d'exclure les tsiganes, les voyageurs et les Roms migrants, ces discriminations indirectes sont illégales.

- La spécificité du style de vie lié au voyage est en revanche reconnue d'une manière négative, d'une manière qui viole les droits fondamentaux des tsiganes et voyageurs. Il s'agit alors des lois que l'ERRC qualifie de « racistes » visant directement et explicitement les tsiganes et voyageurs. La loi Besson par exemple aurait ainsi un contenu raciste (son article 9), en ce qu'elle interdit la circulation et le stationnement d'une catégorie particulière de la population, les tsiganes et voyageurs, dans les zones qui ne sont pas définies comme « zones d'accueil », et au-delà, les zones d'accueil constituent même un moyen pour les autorités locales de contrôler les voyageurs. Les dernières lois pénalisant le stationnement irrégulier viennent encore renforcer cette orientation. Un exemple encore plus évident consiste dans la loi du 3 janvier 1969, relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, qui soumet les tsiganes et voyageurs à un statut dérogatoire du droit commun.

• Préconisation d'une approche holistique :

Par la stigmatisation continue de ces populations et l'aggravation de leur précarité, les perspectives de promotion sociale sont aujourd'hui limitées. Pour Lanna Hollo, si une analyse secteur par secteur a été développée dans le rapport du Centre européen pour les droits des Roms, il apparaît indispensable d'adopter une réponse globale qui rende compte de l'indivisibilité et de l'inaliénabilité des droits fondamentaux.

En effet une catégorie de population croise de nombreuses discriminations : il s'agit des tsiganes et voyageurs, et des Roms migrants.

• Nécessité d'une pleine participation des tsiganes et voyageurs eux-mêmes dans toutes les mesures les concernant directement :

La participation des tsiganes et voyageurs en ce qui concerne l'analyse des problèmes, la conception des mesures, leur application et leur évaluation, est recommandée, car c'est la clé du succès de n'importe quelle mesure, comme cela a été démontré par l'expérience à travers l'Europe concernant les Roms.

3.3.6 Contribution de la représentation française du Forum Européen des Roms et Gens du voyage (FERV), Esméralda Romanéz (Présidente)¹⁰¹ :

¹⁰¹ Courrier électronique reçu le 16 octobre 2007 par le Secrétariat général de la CNCDH.

En vue de l'élaboration de votre rapport sur la situation des Roms et gens du voyage qualité de déléguée France au Conseil Européen pour le Forum des roms et gens du voyage, je vous demande :

- De solliciter le gouvernement en vue d'une reconnaissance du génocide tzigane
- De solliciter le gouvernement à reconnaître l'implication directe du gouvernement de l'époque pour l'internement et la déportation des tziganes vivants sur le sol Français;
- Demander qu'une mémoire de lieu existe (à défaut d'une mémoire administrative et législative) en exigeant que les communes ayant eu des camps d'internements, inaugurent ces lieux de souffrances
- Demander l'abolition des lois discriminatoires envers les tziganes (deux ans d'adresse fixe pour être inscrit sur les listes électorales (contre six mois pour tout autre citoyen français), carnet de circulation à aller chercher dans les bureaux des étrangers aux préfectures)
- Demander que soit respectée la loi sur la libre circulation et qu'à ce titre soient abolies ces fameux carnets qui ne sont qu'une prolongation des carnets anthropométriques de 1912 et qui agissent comme des passeports intérieurs, faisant de nous des citoyens de seconde zone
- Obliger toutes les communes de plus de cinq mille habitants à respecter la loi Besson sans délai.
- Obliger les maires à inscrire les enfants tziganes dans les écoles publiques. Trop de refus sous divers prétextes nous sont encore opposés.

3.4 Recommandations de la HALDE publiées le 11 janvier 2008

Délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007

Le Collège :

Vu la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ;

Vu la délibération n°2006-298 du 11 décembre 2006 ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président :

Décide :

1. Le 11 décembre 2006, le Collège de la HALDE a saisi le Comité consultatif d'une demande d'avis relative aux discriminations dont sont victimes les gens du voyage, ainsi qu'aux problématiques d'expertise et/ou d'études qui devraient être privilégiées afin que puisse être traitées de manière pertinente les questions soulevées par les réclamants gens du voyage et leurs représentants.

2. Les saisines individuelles reçues par la HALDE révèlent des difficultés liées à l'insuffisance et aux conditions d'utilisation des aires d'accueil, au respect du droit de propriété de gens du voyage

ayant acquis des terrains familiaux, à la scolarisation de leurs enfants, à l'accès aux assurances, ou encore à la délivrance de cartes d'identité.

3. Le Collège demandait également au comité consultatif d'identifier les interlocuteurs clefs susceptibles d'éclairer la haute autorité dans le traitement des réclamations ainsi que les experts et chercheurs susceptibles de répondre à des commandes de la haute autorité sur le sujet.

4. Cette demande a été soumise au Comité consultatif lors de sa réunion du 9 janvier 2007 qui a constitué un groupe de travail. Dans un premier temps, celui-ci a examiné la situation des gens du voyage français. Une quinzaine d'auditions ont été menées par le groupe de travail auprès d'associations et de représentants des pouvoirs publics.

5. L'appellation « *gens du voyage* » est une création administrative qui apparaît dans les années 70 pour désigner les populations nomades composées des Tziganes (Rom, Sinti, Kalé, Gitan...) qui sont originaires du nord de l'Inde, des Yéniches d'origine germanique, mais également de personnes ayant adopté ce mode de vie.

6. Actuellement, même si aucun chiffre fiable n'est disponible, on estime généralement à environ 300.000 personnes le nombre de gens du voyage nomades ou semi-sédentaires en France.

UN STATUT JURIDIQUE SPECIFIQUE

7. Les gens du voyage ont depuis près d'un siècle un statut spécifique. La loi du 16 juillet 1912 « relative à l'exercice des professions ambulantes et à la réglementation de la circulation des nomades » leur a longtemps imposé la détention d'un carnet anthropométrique d'identité décrivant les caractéristiques physiologiques de chaque individu.

8. Ce dispositif, directement inspiré des méthodes d'identification élaborées par les criminologues, les assimilait ostensiblement à des délinquants.

9. Il faudra attendre 1969 pour que ce texte soit abrogé. La loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe supprime en effet le carnet anthropométrique, qu'elle remplace par un titre de circulation qui ne comporte plus qu'une rubrique « *signes particuliers* ».

10. Elle encadre par ailleurs les modalités de circulation sur le territoire de cette population, le rattachement des individus à une commune et l'accès au droit de vote des gens du voyage français, qui dépend de cette procédure spécifique de rattachement.

11. Présentés par les textes nationaux comme une catégorie administrative définie par son mode de vie, les gens du voyage apparaissent en pratique comme un groupe identifié ayant en commun d'être victimes des mêmes différences de traitement, du fait de leur appartenance, réelle ou supposée, à la communauté Tzigane.

12. Cette analyse est confortée par les positions prises, depuis de nombreuses années, par le Conseil de l'Europe comme par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies qui considèrent que les différences de traitement visant les voyageurs, tziganes ou autres, doivent être considérées comme des discriminations fondées sur l'origine.

Les titres de circulation

13. Ainsi que cela a été indiqué, la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe règle les conditions de déplacement des personnes itinérantes en encadrant la délivrance des titres de circulation,

14. Pour se déplacer sur le territoire national, les gens du voyage français doivent être munis d'un titre de circulation. Il existe trois types de titres, délivrés en fonction de la stabilité des ressources :

- Le voyageur sans ressources régulières (le RMI n'est pas considéré une ressource régulière) doit être muni d'un carnet de circulation à faire viser tous les 3 mois par la Police ou la Gendarmerie. La circulation sans carnet est punie d'une peine de prison allant de 3 mois à 1 an ;
- Le voyageur ayant des ressources régulières doit être muni d'un livret de circulation à faire viser tous les ans. L'absence de livret est punie par une amende ;
- Le commerçant ambulant (voyageur inscrits au registre du commerce ou au répertoire des métiers) doit avoir un livret spécial de circulation qui n'est pas soumis à visa. L'absence de livret est punie par une amende.

15. Ce statut fait aujourd'hui l'objet d'un examen attentif par la Commission européenne, ainsi qu'en témoigne un rapport intitulé « *La situation des Rom dans une Union européenne élargie* » (2004) dans lequel elle observe notamment, en ce qui concerne la France, que « *les Voyageurs sont tenus de produire un "permis de voyage", lequel impose paradoxalement à un seul groupe ethnique une obligation concernant ce qui est un droit général, le droit à la liberté de mouvement* ».

16. Tout le système qui régit les titres de circulation, et en particulier le carnet de circulation qui doit être visé tous les trois mois justifie des contrôles permanents puisque l'absence de carnet est en soi un délit. Ce dispositif apparaît comme étant en contradiction avec l'article 12 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme relatif à la liberté de circulation des personnes.

17. Par ailleurs, ce dispositif instaure manifestement une différence de traitement à l'égard des gens du voyage au sens de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui interdit toute discrimination dans la jouissance du droit de chacun à circuler librement, lequel est prévu par l'article 2 de son protocole n°4 qui dispose que « *quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence* ».

18. Ces dispositions de la CEDH prévoient que les restrictions qui peuvent être apportées à l'exercice d'une liberté doivent constituer « *des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». A l'inverse, ces dispositions sont violées « *lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* ».

19. La réglementation applicable aux carnets de circulation apparaît comme mettant en oeuvre des moyens disproportionnés de contrôle, que ce soit au regard de leur fréquence ou de la gravité des peines.

20. Cette disproportion doit également être appréciée au regard du fait que tout citoyen français a la possibilité d'aller et venir librement sur le territoire, sans avoir à présenter un document l'autorisant à aller d'un point à l'autre ou à entrer dans certaines zones géographiques, et que par ailleurs les contrôles d'identité auxquels ils sont soumis ne peuvent être réalisés que dans le respect d'un cadre légal strict.

21. Durant les auditions, le caractère disproportionné du dispositif de contrôle des détenteurs d'un carnet de circulation a d'ailleurs été très majoritairement souligné, y compris par les représentants de l'Etat.

Le droit de vote

22. L'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 qui définit les conditions d'inscription des Gens du Voyage sur les listes électorales, prévoit que « *le rattachement [à une commune] produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne : [...] l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune* ».

23. Parallèlement, l'article L15-1 du Code électoral prévoit que « *les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement* » sont inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité.

24. Le régime appliqué à cette catégorie de citoyens français, identifiés par leur appartenance à la communauté des gens du voyage, apparaît comme une violation manifeste des dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de l'article 3 de la constitution, des articles 14 de la CEDH (non discrimination) et 3 de son premier protocole additionnel, des articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

25. Le caractère ségrégatif de cette loi a très largement été dénoncé, et notamment dans le Rapport DELAMON en 1990, car il fonctionne comme une discrimination directe dans l'accès à l'un des droits élémentaires du citoyen. Rien ne justifie la distinction ainsi opérée entre personnes sans domiciles fixes et gens du voyage, et ce dispositif doit être réformé pour mettre fin à cette situation.

LES « PRATIQUES DE GUICHET »

La carte nationale d'identité

26. Les auditions menées par le groupe de travail révèlent l'existence de plusieurs difficultés tenant à la fois à la délivrance de la CNI et aux mentions relatives à la domiciliation qu'elle comporte.

27. En premier lieu, les détenteurs de documents de circulation, bien que citoyens français, rencontrent parfois des obstacles pour obtenir la délivrance d'une carte nationale d'identité.

28. De ce fait, les gens du voyage se retrouvent dans une situation plus défavorable que les sédentaires pour circuler au sein de l'Union européenne.

29. De plus, ils sont fréquemment confrontés à des refus de tenir compte de leur titre de circulation comme justificatif d'identité, notamment auprès de commerçants qui refusent leurs chèques faute de présentation d'une pièce d'identité.

30. En second lieu, pour ceux qui disposent d'une CNI, la mention de leur adresse de rattachement se traduit concrètement par des indications les rendant identifiables en tant que gens du voyage (adresse se résumant au code postal de la ville, mention « SDF », etc.) et déclenchent un traitement différencié notamment en matière d'accès aux biens et services et de pratiques de guichets.

31. Dès lors, se pose notamment la question de la pertinence de la mention de l'adresse, pas toujours exacte pour les sédentaires et potentiellement stigmatisante pour les voyageurs, ou de la prise en compte de cette spécificité afin que les informations mentionnées en guise d'adresse ne soient pas de nature à permettre l'identification de citoyens comme appartenant à un groupe minoritaire.

La scolarisation des enfants de gens du voyage

32. Le code de l'éducation prévoit que tous les enfants résidant sur le territoire d'une commune sont soumis à l'obligation scolaire entre six et seize ans. Le droit à l'éducation est par ailleurs consacré par de nombreuses conventions internationales.

33. Dès 1984, le Parlement européen se montre soucieux que les États membres garantissent un « enseignement adapté » aux enfants dont les parents n'ont pas de domicile fixe¹⁰². Très récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Etat tchèque pour discrimination à l'égard des Roms dans l'exercice du droit à l'instruction pour les avoir placés dans des établissements spécifiques d'un niveau nettement inférieur à celui des écoles ordinaires, et dans lesquelles ils se trouvaient isolés de la population majoritaire¹⁰³.

34. Le Collectif national droits de l'Homme ROMEUROPE, qui rassemble de nombreuses associations, souligne que « les droits de l'enfant continuent à être bafoués et les enfants Roms vivant en France avec leurs familles sont réellement en danger. La scolarisation obligatoire, droit qui devrait pourtant être incontournable, est trop souvent difficile, voire impossible à obtenir du fait des conditions de vie qui ne permettent pas aux enfants de se présenter dignement dans les écoles, de la mauvaise volonté de certains élus qui multiplient les obstacles administratifs par peur de pérenniser la présence des familles sur leurs communes et des expulsions qui interrompent tout ce qui a été entrepris ou obtenu ! Pourtant, le rapport témoigne de la réussite scolaire des enfants qui ont pu accéder à quelques années de scolarité normale, laquelle a un retentissement concret sur l'insertion des parents »³¹⁰⁴.

35. La haute autorité a été saisie de plusieurs refus de scolarisation opposé à des enfants de gens du voyage. Les arguments avancés auprès de la haute autorité ont révélé que ces refus étaient uniquement liés au fait que ces enfants étaient issus de la communauté des gens du voyage, et à leurs origines tziganes réelles ou supposées, pour éviter la pérennisation de leur installation sur la commune.

¹⁰² V. aussi la résolution P6-TA/2005/0151 du Parlement européen sur la situation des Roms dans l'Union européenne qui invite les « États membres et les pays candidats à échanger les meilleures pratiques afin d'encourager la culture rom ».

¹⁰³ CEDH 13 novembre 2007 Requête no 57325/00 - AFFAIRE D.H. ET AUTRES c. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

¹⁰⁴ ROMEUROPE « Rapport d'activités - Année 2006 » juin 2007.

36. En l'absence de chiffres précis, l'ampleur de ce phénomène est très difficile à établir, mais la situation apparaît comme étant particulièrement préoccupante et n'évoluant pas. Selon le rapport sur le projet de loi relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (1999), le nombre d'enfants de voyageurs français pourrait représenter environ 60.000 personnes. On ignore quel pourcentage est scolarisé ni, à plus forte raison, selon quelles modalités et dans quelles conditions.

LES RECOMMANDATIONS

37. Le constat dressé par le groupe de travail confirme que les gens du voyage sont victimes de discriminations résultant des textes en vigueur comme de comportements individuels, et ce dans tous les domaines de la vie quotidienne.

38. En matière d'accès au droit de vote, la haute autorité recommande en premier lieu la modification de la loi de 1969 et du Code électoral afin qu'il soit mis fin à l'exigence d'un rattachement de 3 années à une commune pour les gens du voyage, alors même qu'un rattachement de 6 mois seulement est exigé pour les sans domiciles fixes.

39. Elle invite par ailleurs le gouvernement à prendre des mesures immédiates et concrètes pour permettre aux gens du voyage qui n'en disposent pas de se voir délivrer une carte nationale d'identité, ce document ne devant comporter aucune mention faisant indirectement apparaître l'origine des personnes concernées.

40. Elle recommande également que les conditions de délivrance et de suivi du carnet de circulation soient redéfinies afin d'éliminer l'obligation de le faire viser, et que les peines encourues pour défaut de carnet soient alignées sur celles des commerçants ambulants.

41. La haute autorité recommande au ministre de l'éducation d'évaluer le taux de scolarisation des enfants de gens du voyage et, le cas échéant, les conditions de cet accès à l'éducation. Elle recommande sans attendre que soit rappelé le cadre de la loi et le droit de chaque enfant présent sur le territoire d'une commune à être scolarisé.

42. La haute autorité demande l'application complète et effective de la loi « Besson » relative au stationnement des gens du voyage.

43. La haute autorité demande à être tenue informée dans un délai de 6 mois des suites données à ses recommandations.

44. De nombreuses questions doivent encore être approfondies s'agissant notamment de l'accès aux biens et services (assurances et services bancaires).

45. Sur l'ensemble des questions soulevées le Collège demande au Comité consultatif la pérennisation du groupe de travail constitué qui suivra l'application des recommandations ci-dessus, évaluera l'évolution de la situation des gens du voyage et fera au Collège les propositions qu'il jugera appropriées.

Le Président

Louis SCHWEITZER

3.5 Liste des membres du groupe de travail :

Rapporteur : Malik SALEMKOUR, Ligue des droits de l'Homme

Membres du groupe de travail :

Hubert PREVOT, vice président de la Sous commission C

Jaqueline CHARLEMAGNE, Etudes Tsiganes

Michèle MEZARD, Médecins du Monde

Michèle GRENOT, ATD Quart Monde

Yvette AJAJ, Secours catholique

Yves LORIETTE, MRAP

Michel DOUCIN, Ambassadeur des droits de l'homme de la République française

Stagiaires de la CNCDH :

Claire FERNANDEZ, 2006

Laure DARMON, 2006

Dorothee TAVAREZ, 2006

Marie ESPIE, 2007

Edith de MACEDO, 2007/2008

Résultat du vote en Assemblée plénière – pour : 31 voix ; contre : 5 voix ; abstentions : 4 voix