

### PREMIER MINISTRE

## SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Paris, le 1 5 MAI 2008

0748/08/sG

LE PREMIER MINISTRE

A

MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Objet : Suite donnée à l'avis de la commission nationale consultative des Droits de l'Homme du 7 février 2008 sur la situation des Roms et des gens du voyage en France.

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, une note relative à l'avis de la commission nationale consultative des Droits de l'Homme du 7 février 2008 sur la situation des Roms et des gens du voyage en France.

Pour le Premier ministre et par délégation, le Secrétaire général du Gouvernement,

15. MAI 2008

207

Serge LASVIGNES



#### NOTE

# en réponse à l'avis du 7 février 2008 sur la situation des Roms et des gens du voyage en France

Vous avez bien voulu m'adresser le document intitulé « Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France » qui a été adopté par l'assemblée plénière de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, le 7 février 2008.

Les gens du voyage sont, en majorité, des citoyens français. Ces personnes se distinguent par leur mode de vie non sédentaire ou semi-sédentaire. Ils vivent en caravane, qui constitue leur habitation et se distinguent, en ce sens, des personnes sans domicile fixe, habituellement désignées sous le vocable de « SDF ».

### Les titres de circulation:

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 prévoit que toutes les personnes de plus de 16 ans n'ayant pas de domicile ou de résidence fixe doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies d'un titre de circulation si elles « logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ». Ces dispositions concernent les personnes ressortissant à la communauté des gens du voyage. Cette obligation ne s'impose pas cependant aux seuls gens du voyage. C'est notamment le cas des forains et des « caravaniers » (employés attachés aux grands chantiers).

Le défaut d'attache au sol et la liberté de circulation, qui caractérisent le mode de vie de ces personnes, ont comme corollaire la mise en œuvre d'un régime de rattachement administratif à une commune qui leur garantit l'exercice de leurs droits civiques et qui permet aux autorités administratives de procéder à un minimum de contrôles, dans les conditions qui tiennent compte de leur mode de vie itinérant.

Le rattachement à une commune produit tout ou partie des effets attachés au domicile pour l'exercice de ces droits civiques (inscription sur les listes électorales, accomplissement des obligations fiscales), dans les conditions déterminées par le décret du 31 juillet 1970, pris en application de la loi du 3 janvier 1969. Les personnes concernées sont dans l'obligation de détenir un titre de circulation qui doit être régulièrement visé par l'administration. Quatre types de documents peuvent être délivrés selon, notamment, que le titulaire peut – ou ne peut pas - justifier de ressources régulières ou qu'il désire exercer une activité ambulante. Certains de ces titres, en particulier le carnet de circulation, doivent être régulièrement visés par l'administration.

La direction générale de la police nationale estime que le carnet de circulation présente un intérêt réel pour ses services, dans la mesure où il est souvent le seul moyen de contrôler l'identité des personnes du fait du caractère non obligatoire de la carte nationale d'identité.

Cette direction considère, également, que la présentation de ce document est un critère important en matière de police judiciaire, car il représente parfois le seul moyen de localiser les personnes qui en son titulaires. Cette formalité lui apparaît peu contraignante, en considération du fait qu'elle consiste en l'apposition d'un visa, au regard, notamment, des obligations qui pèsent sur les individus sédentaires de justifier de leur domicile en de nombreuses occasions. La Police estime en conséquence que cette obligation constitue une contrepartie modeste, mais utile, à un mode de vie librement choisi qui affranchit, par ailleurs, d'autres contraintes.

### L'obtention de la carte nationale d'identité:

L'étude relève que les gens du voyage rencontreraient des difficultés pour obtenir des cartes nationales d'identité (CNI) auprès des préfectures, bien que la présentation de ce document soit exigée, notamment pour le franchissement des frontières.

La CNCDH recommande que les gens du voyage puissent obtenir une CNI ou un passeport dans les conditions prévues par le droit commun. Il est préconisé, à cet égard, que la mention de la commune de rattachement sur les papiers d'identité n'apparaisse pas, en sa qualité d'adresse, comme une mention stigmatisante dans la mesure où, par différence avec les personnes sédentaires, elle est susceptible de révéler l'origine des titulaires et pourrait entraîner, de ce fait, des discriminations à leur encontre.

La DLPAJ n'a, à ce jour, été saisie d'aucune difficulté de cet ordre par les services préfectoraux ou par les usagers concernés.

L'absence de recours hiérarchique enregistrés ou de contentieux portés à la connaissance de ses services démontrent que le processus de délivrance des CNI est exempt de ce type de difficultés.

Il est également observé que le rattachement administratif ne vaut pas domicile, bien que la commune de rattachement soit parfois inscrite sur les CNI des personnes concernées, en indication de la rubrique « domicile ». L'article 1<sup>er</sup> du décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la CNI dispose que « La carte nationale d'identité mentionne : 1° Le nom de famille, les prénoms, la date et le lieu de naissance, le sexe, la taille, la nationalité, le domicile... ».

Par application de cette exigence, l'indication de la commune de rattachement des bénéficiaires concernés est systématiquement inscrite sur la CNI, sans mention particulière, à la rubrique « adresse » du titre. Des dispositions analogues sont appliquées en matière de délivrance de passeport (cf. décret n°2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports électroniques).

Les carnets ou livrets de circulation ne sont pas reconnus comme des justificatifs d'identité à l'appui d'une demande de CNI (circulaire n°NOR/INT/D/00/00001/C relative à l'établissement et à la délivrance des cartes nationales d'identité) ou de passeport (circulaire n°NOR/INT/D/01/00282/C du 19/10/01 relative aux conditions de délivrance et de

renouvellement des passeports). A ce titre, l'assertion selon laquelle les carnets ou livrets de circulation « ne sont pas considérés comme des pièces d'identité » est plus appropriée.

Les gens du voyage bénéficient, d'ores et déjà, des conditions de droit commun pour obtenir une CNI, à deux exceptions près:

- 1) Pour satisfaire à l'exigence, imposée à l'ensemble des demandeurs de justifier d'un domicile, ces personnes doivent produire un carnet de circulation ou un livret de circulation ou un livret spécial de circulation en cours de validité;
- 2) les demandes de titre peuvent être présentées dans la préfecture ou la sous-préfecture territorialement compétente au regard du lieu de stationnement temporaire choisi. Cette mesure, qui contribue grandement à l'effectivité de la liberté d'aller et de venir, est un avantage substantiel accordé aux seuls gens du voyage et non aux personnes sédentarisées. Ces dernières n'ont d'autre possibilité, sur le territoire français, que de déposer leurs dossiers de demande à la mairie ou au service préfectoral territorialement compétent au regard de leur domicile (et non de leur lieu de villégiature par exemple).

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.

Les détenteurs de documents de circulation, bien que citoyens français, rencontreraient parfois des obstacles pour obtenir la délivrance d'une CNI et, de ce fait, les gens du voyage se retrouveraient dans une situation plus défavorable que les sédentaires, pour circuler au sein de l'Union européenne. En outre, la mention de l'adresse de rattachement se traduirait, concrètement, par des indications les rendant identifiables en tant que gens du voyage et déclencherait un traitement différencié, notamment en matière d'accès aux biens et services et de pratiques de guichets.

La CNI et le passeport (en cours de validité) sont les seuls titres qui, à ce jour, certifient de l'identité de leurs porteurs. Il n'existe aucun texte fixant une liste de documents valant justificatif d'identité. Les différents organismes publics ou sociétés sont donc libres d'exiger ou de rejeter les justificatifs d'identités produits qui ne seraient pas une CNI ou un passeport en cours de validité.

Dès lors, dans le cadre des relations contractuelles qu'ils entretiennent avec leurs clients, les commerçants sont juridiquement fondés à refuser un livret ou un carnet de circulation comme justificatif d'identité.

La mention de l'adresse est un élément souvent déterminant pour l'identification d'une personne qui limite les risques de confusion. Par conséquent, la direction générale de la police nationale s'est exprimée pour le maintien de cette indication sur les titres.

Il convient toutefois de noter, qu'aux termes de l'article 10 du décret du 31 juillet 1970 précité, les titres de circulation "reproduisent le signalement de leur titulaire et comportent l'ensemble des indications qui figurent sur la carte nationale d'identité...". Ces mentions sont de nature à conférer aux titres de circulation la valeur de document justifiant de l'identité de leur titulaire.

L'inscription sur les listes électorales et la condition de durée de rattachement à une commune:

L'article 51-I de la loi n° 20078-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociales permet, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007, aux personnes sans domicile stable d'élire domicile, soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet. L'organisme concerné lui délivre alors une attestation d'élection de domicile qui permet notamment de s'inscrire sur les listes électorales de la commune où est situé l'organisme, à l'issue d'un délai de six mois.

L'article 51-V de la même loi permet aux gens du voyage relevant de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 d'élire domicile dans les conditions précitées. Ils peuvent donc se voir délivrer une attestation d'élection de domicile. Le nouvel article L. 264-3 du code de l'action sociale et des familles introduit par la même loi précise que l'absence d'une adresse stable ne peut être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, dès lors qu'elle dispose d'une attestation en cours de validité.

Les gens du voyage qui obtiendront, dans ces conditions, une attestation d'élection de domicile pourront donc s'inscrire sur les listes électorales, à l'issue d'un délai de six mois, au lieu d'un délai de trois ans, si elles ne disposent que d'un livret ou d'un carnet de circulation instauré par la loi du 3 janvier 1969.

Ce dispositif est explicité par la circulaire NOR : INT/A/07/00122/C du 20 décembre 2007 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires (cf. points 31 et 32).

Par ailleurs, aux termes de l'arrêté NOR: IOCA0771885A du 19 décembre 2007, le « livret ou carnet de circulation, délivré par le préfet en application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 » est désormais inclus dans la liste des pièces pouvant être produites à l'appui d'une demande d'inscription sur les listes électorales au sens de l'article R. 5 du code électoral.

Ce dispositif est explicité par la circulaire NOR : INT/A/07/00122/C du 20 décembre 2007 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires (cf. points 31 et 32).

Par ailleurs, aux termes de l'arrêté NOR : IOCA0771885A du 19 décembre 2007, le « livret ou carnet de circulation, délivré par le préfet en application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 » est désormais inclus dans la liste des pièces pouvant être produites à l'appui d'une demande d'inscription sur les listes électorales au sens de l'article R.5 du code électoral.

### L'évacuation forcée des résidences mobiles (art. 9 de la loi du 5 juillet 2000) :

Les dispositions introduites par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance remplacent la procédure judiciaire d'expulsion en vigueur depuis la loi du 5 juillet 2000 par une procédure de police administrative d'évacuation forcée par le préfet.

La recommandation d'abrogation de cette nouvelle procédure (page 41) peut être écartée pour deux raisons :

- 1) La procédure d'évacuation forcée par le préfet est soumise à des conditions de mise en œuvre :
- la commune doit avoir respecté les règles qui lui sont imposées en ce qui concerne l'accueil des gens du voyage (aires d'accueil, emplacement provisoire,...);
- un arrêté d'interdiction de stationnement en dehors des aires aménagées doit avoir été pris par le maire (article 9 de la loi du 5 juillet 2000);
- le stationnement illégal doit entraîner des risques d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique.

En outre, des exclusions sont prévues par la loi, notamment lorsque les personnes stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme (terrains familiaux aménagés pour les gens du voyage).

2) La mise en demeure d'évacuation prise par le préfet est une décision administrative qui peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Ce recours à la particularité d'être suspensif; il est régi par les articles R.779-1 à R.779-8 du code de justice administrative issus du décret n° 2007-1018 du 14 juin 2007.

Le délai de recours laissé aux occupants des terrains est celui de la mise en demeure. Le juge administratif doit se prononcer dans les 72 h. Ce dispositif est donc à même de garantir les droits des personnes qui feraient l'objet d'une mesure d'expulsion.