

## Lettre Inter-associative des Gens du Voyage

Monsieur Jean Marie BURGUBURU  
President  
CNCDH  
20 ave de Ségur  
75007 PARIS

Paris le 03/02/2022

**Objet :** AFD contre le stationnement illicite des Gens du Voyage

Monsieur le Président,

Le rapport de la Défenseure de Droits en date du 6 octobre « GENS DU VOYAGE : LEVER LES ENTRAVES AUX DROITS » dénonçait une stigmatisation persistante des Voyageurs exposés à une discrimination systémique dans un contexte général de racisme anti-tsigane. La recommandation n°10 imposait une évaluation sociale préalable à toute expulsion, recommandation appliquant la jurisprudence de la CEDH (17 octobre 2013, Winterstein c. France ; 14 mai 2020 Hirtu c. France).

Quelques jours plus tard, le 19 octobre, commençait « l'expérimentation » de l'Amende Forfaitaire Délictuelle (AFD) appliquée à l'installation illicite sur un terrain appartenant à autrui. Le 14 septembre précédent, lors du discours de clôture du « Beauvau de la sécurité », le Président de la République avait défini la cible de cette expérimentation : les Gens du Voyage particulièrement stigmatisés par un fragment de ce discours. Sidérées par l'aspect outrageant de ces propos et cette annonce mettant en péril leur mode de vie, les associations de Voyageurs ont fait part de leur grande émotion et de leur réprobation au Président de la République.

En effet, cette campagne répressive fondée sur le prototype d'une pénalisation automatique, sans contact humain, sans recours effectif à un juge, sans accès à la défense, porte atteinte au droit fondamental au logement des personnes visées par le dispositif, déjà en grave péril par un indigne défaut de lieux dédiés à leur stationnement. Outre les Voyageurs qui constituent la cible politique de ce mécanisme, l'amende forfaitaire délictuelle aura une incidence sur les droits fondamentaux des personnes vulnérables qui, confrontées aux insuffisances de l'Etat, ont comme unique option de survie l'habitat informel. Assurément, il s'agit d'une double peine, l'AFD et l'expulsion, car dans la pratique, les personnes verbalisées sont également sommées de quitter les lieux sans autre forme de procès. Pis, si elles proposent de quitter les lieux spontanément elles sont tout de même verbalisées.

Cette répression sans discernement est ressentie par les Voyageurs comme l'atteinte la plus grave qu'ils aient subie depuis l'internement de leurs familles entre 1940 et 1946 par les autorités françaises. Alors qu'ils n'ont jamais obtenu des réparations pour ces injustices, ils continuent à subir des humiliations, auxquelles est venue s'ajouter la menace sur leur mode de vie que représente l'AFD.

En réaction à la mise en place de cette « expérimentation », un texte critique, que vous trouverez ci-joint, intitulé « *L'amende forfaitaire délictuelle appliquée à l'installation illicite sur un terrain, une discrimination au détriment des Voyageurs et menaçant d'autres publics vulnérables, qui doit impérativement cesser* », a été signé par de nombreuses associations et personnalités et envoyé au Président de la République, au Premier Ministre, au ministre de la Justice et au ministre de l'Intérieur. Il analyse tous les aspects et les répercussions de ce dispositif tant au niveau juridique qu'au niveau social sur le mode de vie et d'habitat des personnes ciblées.

Malgré les démarches et observations formulées auprès du Président de la République et du gouvernement, les Voyageurs n'ont eu aucune réponse ouvrant même un simple espoir de voir cesser cette pénalisation de leur mode de vie, de leur existence-même.

En effet par un courrier du 13 décembre 2021, le ministre de l'intérieur écrivait notamment en ces termes : « **le droit à la vie itinérante des gens du voyage est reconnu et fait l'objet d'un équilibre dans notre droit entre mise à disposition de terrains et mesures pour lutter contre les installations illicites.** ». Alors que les représentants associatifs critiquent et dénoncent le fondement et la logique de l'AFD, ce dernier proposait à certaines associations, uniquement de les « **associer au bilan de l'expérimentation** » en vue de « **définir les conditions d'une éventuelle généralisation** ». A peine un mois plus tard, celle-ci était manifestement acquise car le Président de la République annonçait, dans ses propositions pour la sécurité, la généralisation de l'AFD.

Dans une circulaire adressée aux préfets et communiquée aux associations, en date du 10 janvier 2022,<sup>1</sup> les ministres signataires ont écrit que « **face au constat d'un déficit structurel d'offre d'accueil et d'habitat des Gens du voyage alors même que les sanctions ont été renforcées en cas de stationnement illicite, un travail de relance des schémas départementaux, et le cas échéant de leur révision doit impérativement être initié dès 2022.** ». Comment peut-on prévoir des sanctions automatiques alors qu'il est patent et avoué que les Voyageurs ne peuvent éviter de s'y exposer ? Quel aveu de discrimination par la pénalisation de familles entières qui ne peuvent se loger - soit installer leur résidence mobile sur un terrain adapté - sans enfreindre la légalité !

Au-delà de cet aveu qui, à lui seul, est déterminant, d'autres éléments doivent être relevés caractérisant une discrimination multifactorielle :

- Non seulement il n'y a aucune raison républicaine de considérer que le droit à la vie itinérante serait gagé par le respect des obligations légales du titulaire de ce droit, non seulement aucune autre catégorie de citoyens ne se voit imposer des devoirs pour obtenir des droits, mais encore il doit être constaté que l'équilibre évoqué par la lettre ministérielle est rompu au détriment des Gens du Voyage.
- L'article 1 de la loi du 5 juillet 2000<sup>2</sup>, en quelque sorte, définit la catégorie administrative des Gens du Voyage comme ceux qui doivent s'installer sur des lieux dont la création est réservée (ou autorisée par) aux pouvoirs publics. Au-delà du fait qu'il s'agit de la seule population en France ne pouvant choisir librement son lieu de vie, lesdits pouvoirs publics ne remplissent pas leurs obligations en ce domaine. L'interdiction généralisée du territoire, à l'exception de ces très limités lieux spécifiques, les soumettent à un régime discriminatoire qui ne s'applique à aucun autre groupe de population en France.
- C'est uniquement pour les Gens du Voyage que cette procédure pénale « simplifiée » fait courir un risque particulier, celui de leur « logement » et convoque nécessairement l'application de l'article 8 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon lequel « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile* ». Or d'une part, la notion de « domicile », ainsi protégée, couvre, entre autres, les caravanes et ainsi que les autres domiciles non fixes, installés sur des terrains de façon légale ou non ; ainsi dans l'arrêt Winterstein c. France, la CEDH a considéré que cette notion de « domicile » impliquait seulement l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé. D'autre part, dans le cas où l'existence d'un « domicile » ainsi défini n'est pas caractérisée, c'est le respect de leur vie privée et familiale qui doit être pris en considération (arrêt Hirtu contre France). C'est donc, en tout état de cause, l'article 8 de la convention européenne qui est atteint par l'AFD, ce qui n'est pas le cas pour les personnes pénalement poursuivies pour usage de stupéfiants, pour occupation des parties communes d'un immeuble collectif, en matière de circulation routière ou pour vol d'objet d'une valeur de moins de 300 euros (cf. loi du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure).

---

1 Circulaire NOR : INTK2200421j du ministre de l'Intérieur et de la ministre déléguée auprès de la Ministre de la transition écologique, chargée du Logement

2 « Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles installées sur des aires d'accueil ou des terrains prévus à cet effet(...) »

- Enfin, les conditions pour introduire des requêtes en exonération ou des réclamations contre les amendes forfaitaires délictuelles auprès de l'ANTAI, à Rennes, et particulièrement la consignation du montant de l'AFD, soit 500 euros, majoré à 1000 euros, portent atteinte à l'essence même du droit d'accès à un tribunal visé par l'article 6 de la Convention européenne. Certes la CEDH, dans l'arrêt d'irrecevabilité du 30 juin 2009 *Schneider c. France*, a considéré que « *la réglementation relative aux formes à respecter pour introduire un recours visait certainement à assurer une bonne administration de la justice et que le but poursuivi par l'obligation de consigner, à savoir prévenir l'exercice de recours dilatoires ou abusifs et éviter l'encombrement excessif du rôle du tribunal de police, dans le domaine de la circulation routière qui concerne l'ensemble de la population et se prête à des contestations fréquentes, était légitime* ». Toutefois, cette appréciation portée à propos d'une contravention en matière de circulation routière n'est pas transposable au cas du recours contre une AFD pour installation illicite sur le terrain d'autrui ; en effet, au contraire d'une contravention, il s'agit de réprimer un délit intentionnel par une pénalité inscrite au bulletin n°1 du casier judiciaire. Au demeurant, cet arrêt n'a pas écarté le principe même de l'allégation de l'insuffisance des ressources pour consigner mais a estimé que n'était pas faite la démonstration de celle-ci au regard du montant de la consignation. Enfin, il n'existe pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre l'exigence de consignation pour les personnes visées par l'article 322-4-1 du Code pénal et le principe « de bonne administration de la justice ». Dans son arrêt *Laçi c. Albanie*, 19 octobre 2021 la cour précise que « *le montant des frais, apprécié à la lumière des circonstances particulières d'une affaire donnée, y compris la solvabilité du requérant et la phase de la procédure à laquelle la restriction en question est imposée, sont des facteurs à prendre en compte pour déterminer si l'intéressé a bénéficié de son droit d'accès et si sa cause a été entendue par un tribunal* ». Les personnes susceptibles d'être visées par une AFD pour installation illicite sur le terrain d'autrui, se trouvent, pour la plupart, dans une situation de vulnérabilité reconnue à plusieurs reprises par la CEDH. Leurs ressources seront couramment insuffisantes pour consigner la somme requise, dissuadant ainsi tous recours devant un tribunal indépendant et impartial. .

En outre, nous relevons une inégalité devant la loi, se surajoutant à cette discrimination multifactorielle, qui mérite d'être exposée :

Si la procédure de l'amende forfaitaire est ancienne en matière contraventionnelle, elle n'a été introduite que récemment en matière délictuelle, par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, pour les délits de conduite sans permis et de conduite sans assurance. Elle a été étendue tout d'abord, par la loi du 7 novembre 2018 à l'article 322-4-1 du code pénal (en cause dans le présent texte), puis par la loi du 23 mars 2019 à plusieurs nouveaux délits : l'usage illicite de stupéfiants, (article L. 3421-1 du code de la santé publique), la vente à la sauvette (article 446-1 du code pénal), le transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe (article L. 33155 du code des transports), la vente d'alcool à un mineur et la vente d'alcool dans les foires (articles L. 3353-3 et L. 3352-5 du code de la santé publique), l'occupation des parties communes d'immeubles collectifs (article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitat). Enfin, la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire a ajouté le délit d'abandon ou de dépôt illicite de déchets (article L. 541-46 du code de l'environnement).

Sur ces dix délits éligibles de l'AFD seuls trois font, actuellement, l'objet de la mise en œuvre concrète de cette procédure simplifiée (défaut de permis, défaut d'assurance et usage de stupéfiants), et deux autres font partie de l'expérimentation mise en place depuis le 19 octobre 2021.

Ainsi, alors que cinq dispositions prévues par la loi restent inappliquées, parmi celles en cours, à titre définitif ou à titre dit « expérimental », seulement une vise expressément le droit au logement des Gens du voyage et impactera le droit au logement d'autres personnes en situation de précarité : il s'agit de l'article 3224-1 du code pénal.

Il est contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi qu'un tel traitement inégalitaire soit appliqué au préjudice des Gens du Voyage, population vulnérable déjà exposée à une discrimination systémique, aggravée par la caisse de résonance des propos publics programmatiques du Président de la République du 14 septembre.

Nous pensons qu'il serait important que soit publié un avis dénonçant cette discrimination incompatible avec les principes républicains et les engagements européens de la France.

Cela est d'autant plus urgent que se profile l'échéance de la généralisation de l'AFD appliquée à l'article 322-4-1 du code pénal.

Il paraît indispensable que l'autorité indépendante que vous présidez dans sa mission de protection et de promotion des droits de l'homme, dénonce le caractère discriminatoire de l'application de l'AFD alors que, de l'aveu même du gouvernement, doit être fait le constat d'un déficit structurel d'offre d'accueil et d'habitat des Gens du Voyage et que d'autres délits éligibles ne font pas l'objet d'une mise en application de celle-ci.

Nous vous prions de croire Monsieur le Président, à notre respectueuse considération.



**A.S.N.I.T.** Association Sociale Nationale Internationale Tzigane



**A.G.P.** Action Grand Passage  
Désiré VERMEERSCH, président



**A.N.G.V.C.** Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens  
Nelly DEBART, présidente



**O.D.C.I.** - Observatoire pour les Droits des Citoyens Itinérants  
Renardo LORIER, Président



**A.P.A.T.Z.I.** - Association Protestante des Amis des Tziganes  
Jean-Arnold de CLERMONT, Président



**F.N.A.S.A.T. Gens du Voyage** – Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Action avec les Tziganes et Gens du Voyageurs  
Laurent EL GHOZI, Président



**FRANCE LIBERTÉ VOYAGE**  
Milo DELAGE, Président



**CNDH ROMEUROPE**  
Anthony IKNI, Délégué général

Contact secretariat interassociatif:

ASNIT IDF – 4 rue des Souches – 78260 ACHERES – [asnit.yvelines@free.fr](mailto:asnit.yvelines@free.fr) - 06 67 33 64 53

AFD - 4/4