

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 œuvre 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 fixe¹. 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 majoritaire².
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* »³.
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.
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

¹ 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* ».

² CEDH 13 novembre 2007 Requête no 57325/00 - AFFAIRE D.H. ET AUTRES c. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

³ ROMEUROPE « Rapport d'activités - Année 2006 » juin 2007

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