

## Délibération n°2009-143 du 6 avril 2009

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 loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, version consolidée du 7 mars 2007 ;

Vu les délibérations n°2007-372 du 17 décembre 2007 et 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 :

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.

Dès 1969, le Conseil de l'Europe a souligné l'importance qu'il accordait à la protection de cette « *minorité dépourvue de territoire* ». La Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies a également relevé en août 1977 que « *les gitans sont la minorité la plus mal traitée dans divers pays d'Europe* ».

Au cours de la législature actuelle (2004-2009), les députés européens ont adopté plusieurs résolutions sur leur situation dans l'Union européenne, dénonçant les violences et les discriminations raciales dont sont victimes les 12 à 15 millions de Roms vivant en Europe, dont environ 10 millions dans les pays de l'UE. En janvier 2008, le Parlement européen a ainsi adopté une résolution relevant qu'aujourd'hui encore les Roms sont la cible « *d'attaques racistes, de discours de haine, d'agressions physiques, d'expulsions illégales et de harcèlements policiers* ».

Lors du premier sommet européen sur les Roms organisé le 16 septembre 2008 à Bruxelles, Madame Christine BOUTIN, ministre du Logement et de la Ville chargée de la lutte contre l'exclusion, a souligné que la situation des Roms, et les discriminations dont ils sont victimes dans l'éducation, l'emploi, la santé, le logement, était une priorité de la Présidence française.

Les travaux menés par la HALDE ont relevé les principales discriminations dont sont victimes les gens du voyage en France, que ce soit du fait de la réglementation spécifique dont ils sont l'objet, ou en raison de pratiques individuelles.

Le Collège de la haute autorité y a donné suite en adoptant le 17 décembre 2007 la délibération n°2007-372 qui a été notifiée au gouvernement par courrier du 8 janvier 2008. En l'absence de réponse, des courriers de relance ont été adressés les 15 juillet et 11 décembre 2008.

Par courrier du 2 février 2009, le ministre de l'Intérieur, de l'Outremer et des Collectivités territoriales et le ministre du Logement ont adressé une réponse commune à la HALDE reprenant l'ensemble des points soulevés dans ses recommandations.

### ***Accès au droit de vote***

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 « *l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune* ».

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 dans lequel ils sont inscrits depuis au moins six mois.

Le régime appliqué à cette catégorie de citoyens français, identifiés par leur appartenance à la communauté des gens du voyage, est 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.

Cette discrimination directe entre personnes sans domicile fixe et gens du voyage dans l'accès à l'un des droits les plus élémentaires du citoyen ne repose sur aucune justification objective et ce dispositif doit donc être réformé.

Dans sa réponse, le gouvernement indique que les gens du voyage pourraient bénéficier d'un dispositif plus favorable que celui de la loi de 1969, et ajoute qu'« *une réflexion peut être engagée sur l'harmonisation des différents dispositifs* ».

Dans ce contexte d'une reconnaissance implicite du caractère injustifié et discriminatoire du dispositif actuellement en vigueur, la haute autorité recommande au gouvernement de réformer l'article 10 de la loi de 1969 en ramenant à 6 mois de rattachement à une commune le délai imposé pour accéder au droit de vote.

La haute autorité demande à être informée dans un délai de 3 mois des suites données à cette recommandation.

### ***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 règle les conditions de déplacement des personnes itinérantes.

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

Le carnet de circulation doit être visé 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 livret de circulation doit être visé tous les ans. L'absence de livret est une contravention de 5<sup>ème</sup> classe punie par une amende de 1500 €.

Ce dispositif justifie des contrôles permanents puisque le fait de ne pas détenir de document de circulation, comme le fait de ne pas être en capacité de le présenter à toute réquisition, est en soi une infraction pénale.

Ce dispositif instaure manifestement une différence de traitement au détriment de certains citoyens français en violation 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 prévu par l'article 2 de son protocole n°4 : *« quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence »*.

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 encourues.

Dans sa réponse, le gouvernement indique que *« les documents de circulation seront maintenus, mais ce maintien est assorti d'un réexamen des conditions dans lesquelles ces documents sont visés »*.

En conséquence, la HALDE recommande que les conditions de délivrance et de suivi du carnet de circulation soient redéfinies afin d'éliminer l'obligation de le faire viser tous les 3 mois, et que les peines encourues pour défaut de carnet ne soient plus des peines de prison mais uniquement des amendes pour contravention.

La haute autorité demande à être informée dans un délai de 3 mois des suites données à cette recommandation.

### ***Scolarisation***

La haute autorité avait recommandé 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 recommandait par ailleurs que soit rappelé le cadre de la loi et le droit de chaque enfant présent sur le territoire d'une commune à être scolarisé.

Le gouvernement partage l'analyse de la haute autorité sur la nécessité d'une action résolue en faveur de la scolarisation de tous les enfants. Il indique ne pas disposer de statistiques et souligne que les statistiques ethniques ne sont pas autorisées en France.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins expressément reconnu la possibilité d'avoir recours à des données objectives pour évaluer l'ampleur des phénomènes discriminatoires. De ce point de vue, il est tout à fait possible pour le ministère d'évaluer le nombre de titulaires de titres de circulation ainsi que d'enfants mineurs qui y sont rattachés. De la même manière, il n'est pas interdit de recenser le nombre de dispositifs pédagogiques mis en place par ou en collaboration avec l'Education nationale et intervenant sur des aires d'accueil des gens du voyage.

Sur l'ampleur des phénomènes discriminatoires, la HALDE constate à travers les réclamations individuelles que des maires persistent à violer délibérément la loi en faisant obstacle à la scolarisation des enfants, attitude passible de poursuites pénales, obligeant les familles à solliciter l'intervention de la HALDE, de l'inspection académique ou de la préfecture.

La haute autorité recommande à l'Association des maires de France de rappeler à ses adhérents que le refus de scolarisation d'un enfant de gens du voyage présent sur le territoire communal est susceptible de caractériser le délit de refus discriminatoire d'un droit accordé par la loi par une personne dépositaire de l'autorité publique au sens des articles 225-1 et 432-7 du Code pénal, délit passible d'une peine de 5 ans d'emprisonnement, de 75.000 € d'amende et de l'interdiction des droits civils, civiques et de famille.

La haute autorité recommande au ministère de l'Education nationale, en lien avec le ministère de l'Intérieur, de mener une étude visant, d'une part, à évaluer le nombre d'enfants mineurs relevant de documents de circulation et, d'autre part, à recenser les dispositifs de scolarisation spécifiquement destinés aux voyageurs, ainsi que le nombre de dossiers ayant nécessité une intervention de l'inspection académique auprès de municipalités faisant obstruction à la scolarisation des enfants pour les années 2007 / 2008 et 2008 / 2009, et enfin à évaluer les résultats obtenus par ces différentes actions.

La haute autorité demande à être informée dans un délai de 6 mois des suites données à cette recommandation.

### ***Création des aires d'accueil***

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990, dite « loi Besson », réactualisée en juillet 2000 prévoit que *« toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cette effet »*.

Presque vingt ans après l'adoption de la première loi « Besson », le nombre d'aires d'accueil aménagées effectivement réalisées serait de l'ordre de 25 % selon les services de l'Etat. L'insuffisance manifeste de la mobilisation des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de ce dispositif accroît mécaniquement le stationnement illégal des gens du voyage.

Le gouvernement indique aujourd'hui que les schémas départementaux ont été élaborés, que l'Etat a financé plus de 21000 places sur un objectif total de 42000, et enfin que *« les communes n'ayant pas satisfait à leur obligation devront investir dans des conditions financières moins favorables sans prolongation de l'aide de l'Etat »*.

En effet, selon 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, à compter de l'adoption du schéma départemental, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avaient un délai de deux ans pour se conformer à leurs obligations et créer les aires d'accueil. Elles pouvaient alors bénéficier d'aides de l'Etat. Reconduit à plusieurs reprises, ce dispositif a pris fin le 31 décembre 2008.

Désormais, selon l'article 3 de la même loi, il incombe aux préfets de mettre en demeure les communes ou EPCI de se conformer, sous trois mois, aux obligations mises à leur charge par le schéma départemental.

Passé ce délai, *« l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant »*. Bien évidemment, *« les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les communes ou les établissements publics qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges »*.

La haute autorité souligne qu'il incombe désormais à l'Etat de faire usage des pouvoirs que la loi lui confère.

La haute autorité demande au gouvernement d'établir le bilan du nombre de communes ne s'étant pas conformées à leurs obligations au regard du schéma départemental au 1<sup>er</sup> janvier 2009, et des démarches engagées par l'Etat (mises en demeure par le préfet ou réquisitions de terrains avec réalisation des aménagements nécessaires).

La haute autorité demande à être informée dans un délai de 6 mois des suites données à cette recommandation.

Eu égard au délai écoulé entre les recommandations initiales de la HALDE et la réponse du gouvernement et à l'absence de calendrier précis de réformes, à défaut de réponse satisfaisante aux recommandations formulées dans la présente délibération, dans un délai de 3 mois s'agissant du droit de vote et des titres de circulation et dans un délai de 6 mois s'agissant de la scolarisation et des aires d'accueil, le Collège de la HALDE rendra sa position publique par la voie d'un rapport spécial au JORF conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi en portant création.

La présente délibération est adressée au Premier ministre, au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, au ministre de l'Education nationale, au ministre du Logement et de la Ville et au Président de l'association des Maires de France.

Le Président

Louis SCHWEITZER