

Commentaires
de la Fnasat-Gens du voyage
sur les observations du gouvernement français
en date du 28 janvier 2011

Paris, 4 avril 2011

1 Sur la recevabilité

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies a transmis ses observations sur la recevabilité de notre communication le 29 septembre 2010. Elle observe que M. Ory se plaint « notamment de ne pas disposer de la liberté de choix ni de changement de son lieu de résidence ». Ce moyen serait, d'après elle, totalement hors du sujet du contentieux, celui-ci relevant exclusivement du défaut de visa du carnet de circulation et non pas de la commune de rattachement.

En effet, si la communication est principalement centrée sur le défaut de visa, il est simplement rappelé que M. Ory a fait l'objet d'une condamnation par défaut, à cause de l'impossibilité pour le tribunal de la Flèche de le citer régulièrement. Contrairement aux allégations de la partie adverse, le rattachement administratif à une commune ne permet pas aux administrations de conserver un lien avec les personnes, en absence d'une adresse précise.

Cette difficulté a été démontrée notamment à travers une délibération¹ de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (H.A.L.D.E.) à propos des contrôles automatisés routiers.

« Contrairement aux autres citoyens, y compris ceux qui s'absenteraient temporairement de leur domicile, les gens du voyage ne peuvent jamais réceptionner le courrier qui leur est envoyé à l'adresse de leur commune de rattachement, en l'absence de dispositif spécifique de suivi du courrier. Les gens du voyage sont donc placés dans une situation spécifique qui, in concreto, les empêche matériellement de prendre connaissance d'un acte d'accusation à leur rencontre. »

Les amendes forfaitaires liées à des excès de vitesse constatés au moyen de radars automatisés sont systématiquement majorées. Le même problème existe pour la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules. Délivrés par l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (A.N.T.S.), ils sont envoyés directement à l'adresse des titulaires. Pour les « gens du voyage », ce sont les communes de rattachement qui les réceptionnent, sans pouvoir les faire suivre à leur réel destinataire.

Il existe des solutions, mais la France refuse d'appliquer in extenso des dispositifs de droit commun telle que l'élection de domicile instituée par la loi DALO², qui permettrait de régler ces difficultés. D'ailleurs, cette disposition, qui s'applique à l'ensemble des personnes « sans domicile stable », contient des restrictions pour les « gens du voyage » quant à la délivrance des cartes nationales d'identité et l'inscription sur les listes électorales.

¹ Délibération n°2009-317 du 14 septembre 2009

² Article 51 de la loi 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

2 Sur le fond

Sur le fond, la Mission Permanente a rendu ses observations le 28 janvier 2011. Elle distingue les articles 12 et 26 du Pacte.

2.1. Sur l'article 12

La France a raison de rappeler que la notion de commune de rattachement ne contrevient pas au principe de liberté de choix de résidence, notion prévue à l'article 12 du pacte.

Dans ce dernier, c'est bien le principe de liberté de circulation qui nous intéresse. En effet, tout citoyen français, disposant d'une résidence fixe, n'a pas l'obligation de posséder un document administratif pour se déplacer sur le territoire national.

Comme il est rappelé dans la communication initiale, cette obligation administrative a existé jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle à travers le passe-port à l'intérieur. Ce dernier a été supprimé vers 1890, considérant qu'il constituait une entrave au développement économique et une restriction aux libertés individuelles. Désormais, lors d'un déplacement en dehors de son département pour des motifs personnels (vacances, loisirs) ou professionnels, on n'a plus besoin d'aller dans la mairie ou la préfecture de son domicile pour y obtenir une autorisation.

Parmi les « sans résidence fixe », si l'on est batelier ou « sans domicile fixe » (SDF), on n'a pas non plus l'obligation de disposer d'un document administratif particulier. Seule la population considérée comme « circulant » y est toujours soumise, à travers les titres de circulation issus de la loi du 3 janvier 1969.

Cette simple possession de titre, qui pour certains est paradoxalement devenue le symbole d'une identité, ne serait pas très grave si elle n'était pas associée à des infractions pénales. En effet, comme indiqué dans le document intitulé « Le statut des gens du voyage et ses conséquences discriminatoires », la circulation sans titre et le défaut de justification du titre sont sanctionnés par des amendes mais aussi par de l'emprisonnement.

De plus, le fait, pour les livrets et les carnets de circulation, de devoir les faire viser régulièrement (respectivement annuellement et trimestriellement) par les forces de l'ordre est une atteinte grave à la liberté de circuler, également sanctionnée pénalement. Ces visas permettent une vérification systématique à chaque passage dans un fichier dénommé Fichier des Personnes Recherchées (F.P.R.)³. Contenant près de 280 679 fiches au 31 août 2006 d'après le rapport Bauer de 2006⁴, il comprend les personnes recherchées pour des motifs judiciaires ou administratifs.

Enfin, on peut noter que l'existence même de ces titres permet celle d'un fichier spécifique dénommé Fichier des Personnes Sans Domicile ni Résidence Fixe (F.P.S.D.R.F.), qui regroupe actuellement plus de 200 000 fiches.

Il a été institué par l'arrêté du 22 mars 1994, après avis de la C.N.I.L.⁵ (Délibération n°93-018 du 02 mars 1993). Il est géré par la gendarmerie nationale, précisément par le S.T.R.J.D.⁶ à

³ Arrêté du 15 mai 1996 relatif au fichier des personnes recherchées.

⁴ Groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des fichiers de police et de gendarmerie

⁵ Commission Nationale Informatique et Libertés

⁶ Service Technique de Recherches Judiciaires et de Documentation

Rosny-sous-Bois. Son objectif est le traitement informatisé et le suivi des titres de circulation. Il reprend toutes les informations comprises dans les notices de délivrance. Depuis 2005, il comprend également les photos numérisées des titulaires.

Il peut être consulté par les forces de l'ordre (police et gendarmerie), les services préfectoraux, ainsi que par des tiers autorisés (services du Trésor, de la santé, autorités judiciaires et militaires). D'après le rapport Bauer⁷ de 2008, il est consulté environ 400 fois par jour.

D'un traitement purement administratif, ce fichier a également servi de base à un traitement policier de la population des « gens du voyage ». Ce fait a été dénoncé le 6 octobre 2010, lors du dépôt de plainte⁸, notamment par notre fédération, contre un fichier MENS, suite à la découverte de documents émanant de la gendarmerie, notamment de l'O.C.L.D.I. Le parquet a ouvert une enquête et les investigations sont en cours. D'ores et déjà, la C.N.I.L., tout comme le groupe Bauer précédemment cité, ont, dans un rapport préliminaire⁹ et lors d'une réunion¹⁰, constaté l'existence de bases de données non déclarées et de messages associés au F.P.S.D.R.F.

Cette affaire a permis également la diffusion d'un document confidentiel interne à la gendarmerie datant de 1992, intitulé « La criminalité de certaines minorités ethniques non sédentarisées ». Cette terminologie qualifie clairement les « gens du voyage ». On peut y voir que « près du tiers des 120 000 individus figurant au fichier administratif des S.D.R.F. [...] sont connus comme auteurs d'infractions »¹¹. Le calcul de ce pourcentage prouve bien que ce fichier est utilisé comme base de travail pour l'activité policière.

Il est noté également que « les agissements délictueux [de certains « gens du voyage »] s'opèrent au profit d'une micro-société à vocation criminelle, avec ses filières de recel, de protection et ses soutiens, contre la société des sédentaires, celles des 'gadjos' ». Face à ce constat, la gendarmerie doit exercer une action de surveillance particulière, s'appuyant sur une recherche du renseignement auprès de l'ensemble de la société civile agissant ou se trouvant proche de cette population : associations, responsables de camps, assistantes sociales, voisins, etc.

Sur le rôle des unités territoriales de gendarmerie, « il appartient notamment aux personnels de bien distinguer les individus qui relèvent du statut SDRF, pour lesquels les documents administratifs [...] peuvent être exigés sans formalisme particulier, des sédentaires dont les pièces d'identité sont contrôlées dans le cadre légal défini par les articles 78-1 à 78-5 du C.P.P.¹² La consultation en temps réel du F.P.R. sera systématique à l'occasion de ces contrôles »¹³. Les articles cités concernent les modalités de contrôle d'identité. Ce document prouve bien le caractère spécifique et discriminatoire de contrôle des titres de circulation.

⁷ Groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des fichiers de police et de gendarmerie.

⁸ Dépôt de plainte contre X auprès du procureur général du Tribunal de Grande Instance de Paris émanant de la FNASAT-GV, de l'Union Française des Associations Tsiganes, La Voix des Roms et l'Association Nationale des Gens du Voyage Catholiques.

⁹ Conclusions du rapport préliminaire des contrôles effectués les 8 et 12 octobre 2010

¹⁰ Réunion du 18 octobre 2010

¹¹ Cf. « La criminalité de certaines minorités ethniques non sédentarisées » page 4

¹² Code de procédure pénale

¹³ Cf. « La criminalité de certaines minorités ethniques non sédentarisées » page 10

L'intérêt de la France pour ces titres de circulation relève clairement d'une politique organisée, comprenant du renseignement policier sur la population particulière des « gens du voyage », qualifiée de minorité ethnique non sédentarisée, et du contrôle spécifique et systématique de cette population, contrairement au caractère éventuel indiquée par la partie adverse.

Enfin, il faut noter le caractère unique de ces documents. En effet, hormis la Belgique entre 1930 et 1975, aucun pays au monde n'a mis en place ce genre de système pour la partie itinérante de sa population.

La France oblige sa population itinérante résidant en abri mobile à posséder des titres de circulation. Le simple fait de ne pas le posséder, présenter ou faire viser entraîne des sanctions pénales lourdes. Ils permettent également un traitement, voire un contrôle administratif et policier spécifique et stigmatisant. Il s'agit bien d'une entrave caractérisée à la liberté de circulation d'une population, sous prétexte d'un mode de vie particulier.

2.2. Sur l'article 26 du Pacte

Au-delà de la restriction de liberté de circulation, les titres de circulation, comme on a pu le voir précédemment, participent à un traitement différencié des « gens du voyage » du reste de la population.

La justification par la France de ce régime serait leur grande mobilité. Pourtant d'autres populations mobiles ne subissent pas ce contrôle : les bateliers, les voyageurs représentants placiers, les SDF, etc.

D'autre part, la définition des « gens du voyage » en soi n'est pas liée à la mobilité, mais au fait de résider en abri mobile depuis au moins 6 mois¹⁴. Dans les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage, la distinction est fréquente entre sédentaires, semi-sédentaires et itinérants. Pour les premiers, résidant en abri mobile mais ne voyageant plus, il est toujours compliqué d'obtenir une carte nationale d'identité à l'adresse de son terrain, comme on peut le voir à travers une autre délibération¹⁵ de la H.A.L.D.E. L'argument de la mobilité n'est pas recevable.

La France prétend que le mode de vie itinérant relèverait d'un choix d'ordre juridique, respecté par les pouvoirs publics et qu'il serait dans certains cas « influencé, dans les faits, par l'environnement social et économique dans lequel lesdites personnes ont grandi. » On voit bien à travers ces mots le déni d'un mode de vie, d'un capital culturel transmis par la famille comme l'a défini le sociologue Pierre Bourdieu¹⁶. Pourtant, le principe de l'égalité et du respect de toutes les cultures a été reconnu par l'Unesco à Paris dès 2005¹⁷. L'habitat en dur est peut-être la norme, mais il ne devrait pas s'imposer à des personnes qui ne l'ont jamais connu.

Monsieur Ory n'a pas fait le choix d'une vie en abri mobile. Comme vous pouvez le constater à travers son arbre généalogique transmis lors de la communication initiale, ses parents,

¹⁴ Articles 2 et 3 de la loi du 3 janvier 1969

¹⁵ Délibération n°2008-157 du 7 juillet 2008

¹⁶ « Les Héritiers » Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron. Editions de Minuit 1964.

¹⁷ Article 2 de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

grands-parents et arrière grands-parents avaient tous un mode de vie itinérant et exerçaient des professions ambulantes. Il a simplement reproduit ce schéma culturel familial, tout comme ses frères et sœurs. Il s'est conformé à la loi lorsqu'à seize ans, il a dû faire simultanément la demande d'un titre circulation et d'une commune de rattachement. Cette démarche administrative n'a pas été un choix mais une obligation relative à son mode de vie.

Enfin, la France soutient que la commune de rattachement est la solution pour l'exercice des droits et devoirs du citoyen « gens du voyage ». En effet, l'absence de résidence fixe justifierait ce traitement spécifique et d'après la France, « des situations différentes de droit ou de fait ne peuvent pas toujours être traitées de manière identique ».

Pourtant, en 1958, le gouvernement français avait trouvé, par le biais d'une ordonnance¹⁸, une solution commune aux sédentaires, aux bateliers et aux nomades et forains. Elle donnait la possibilité à ces trois dernières catégories de choisir librement un domicile et avait complété l'article 102 du Code civil par deux nouveaux alinéas.

La disposition pour les bateliers existe toujours. Celle pour les nomades et forains¹⁹, a été abrogée par l'article 13 de la loi n°69-3 du 3 janvier 1969, qui l'a remplacée par la commune de rattachement.

L'explication de cette abrogation se trouve dans le projet de loi²⁰. On peut y lire que la mesure de 1958 n'a jamais été mise en œuvre pour des raisons pratiques. Par la suite, il est indiqué que le quota de 3% est une disposition qui « permet d'éviter les obstacles qui s'étaient opposés à l'application de l'ordonnance de 1958. Elle garantit, en effet, que la situation électorale ne sera pas pratiquement modifiée par un afflux d'électeurs sans attaches réelles avec la commune ».

On voit bien les motivations du gouvernement français à travers ces éléments. Il s'agit d'éviter une représentativité électorale effective de cette population. L'inégalité devant la loi des « gens du voyage » est par là même démontrée.

¹⁸ Ordonnance n°58-923 du 7 octobre 1958

¹⁹ Ces deux termes étaient issus de la loi de 1912 et ont été remplacés par celui de « gens du voyage » dans la loi de 1969 »

²⁰ Annexe n°425