COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE
Committee of Ministers
Comité des Ministres

Résolution CM/ResChS(2010)5
Réclamation collective n° 51/2008
par le Centre européen des droits des Roms (CEDR) contre la France

(adoptée par le Comité des Ministres le 30 juin 2010,
lors de la 1089e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres[1],

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 23 octobre 2007 par le Centre européen des droits des Roms (CEDR) contre la France ;

Eu égard au rapport qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans lequel celui-ci conclut :

(i) à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 31§1 de la Charte révisée ;

a) en raison de la création d'un nombre insuffisant d'aires d'accueil ;

Le Comité note qu'un texte de loi concernant les aires d'accueil destinées aux Gens du voyage a été adopté en 2000 (loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, dite « Loi Besson »). Ce texte fait obligation aux communes de plus de 5000 habitants de se doter d'un plan prévoyant l'implantation d'aires permanentes d'accueil pour les Gens du voyage. Néanmoins, le Comité relève également qu'à ce jour, la loi n'a été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées. Le Comité constate que la mise en œuvre insuffisante de la loi précitée a pour conséquence d'exposer les Gens du voyage à l'occupation illégale de sites et à des expulsions au titre de la loi de 2003 pour la sécurité intérieure.

Le Comité relève que, selon le mémorandum du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe rédigé à la suite de sa visite en France en 2008, il y a une carence des places disponibles.

Le Comité observe que, malgré les efforts de l'Etat et des autorités locales dans ce domaine et les résultats positifs parfois obtenus, il y a une longue période de défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'Etat, des besoins spécifiques des Gens du voyage.

b) en raison des mauvaises conditions de vie et des dysfonctionnements des aires d'accueil ;

Le Comité constate que les mesures d'application de la « Loi Besson » adoptées par le gouvernement répondent, en théorie, aux exigences de l'article 31§1. Le Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des Gens du voyage prévoit le nombre de blocs sanitaires nécessaires dans les aires d'accueil, les conditions d'accès à l'alimentation en eau potable et à l'électricité ainsi que le dispositif de gestion et de gardiennage. Des circulaires du 3 août 2006 et du 5 juillet 2001 viennent compléter le décret précité.

[1] Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Le Comité note toutefois qu'en pratique, les aires d'accueil ne répondent pas toutes aux conditions de salubrité exigées. Selon le mémorandum du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, il arrive parfois que les aires soient réalisées en dehors des zones d'activités urbaines ou à proximité d'installations engendrant des nuisances importantes (transformateurs électriques, routes extrêmement passantes, etc.) rendant leur utilisation difficile, voire dangereuse, notamment pour les familles avec de jeunes enfants. Le Comité estime dès lors que certaines aires d'accueil ne répondent pas, en pratique, aux conditions de salubrité et d'accès en eau et à l'électricité telles que prévues par la législation.

c) en raison de l'accès insuffisant au logement des Gens du voyage sédentarisés ;

Le Comité note que, selon la législation française, les caravanes ne sont pas considérées comme un logement parce qu'elles ne sont pas soumises à un permis de construire. De plus, le fait d'habiter dans une caravane ayant conservé des moyens de mobilité n'ouvre pas droit aux aides au logement. Enfin, l'achat de caravanes ne donne pas droit à un prêt au logement. Il ressort d'une enquête réalisée par la Fondation Abbé Pierre que de nombreuses familles des Gens du voyage sont bloquées dans leur projet d'acquisition par des difficultés à accéder à des prêts immobiliers et ont tendance à acquérir des terrains qui ne sont pas en zones constructibles en raison de la carence de terrains familiaux.

Le Comité constate que même si certains départements ont mis en place des subventions pour créer des terrains [sites de construction] familiaux, concrètement, la création de ces terrains reste faible par rapport à la demande. Le Comité note que le gouvernement déclare que le droit au logement opposable s'applique aux Gens du voyage désirant acquérir un logement ordinaire. Or, cette possibilité ne tient pas compte du mode de vie en caravanes des Gens du voyage sédentarisés. Malgré les efforts de l'Etat et des autorités locales et les résultats positifs parfois obtenus, il y a une absence de moyens mis en œuvre et un défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'Etat, des besoins spécifiques des Gens du voyage sédentarisés.

(ii) à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 31§2 de la Charte révisée en raison de la procédure d'expulsion et des autres sanctions ;

Le Comité rappelle que « l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux. Les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive. De plus, l'expulsion doit être prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérée conformément à ces règles » (CEDR contre Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §51).

Il rappelle également que « les Etats parties doivent s'assurer que les procédures d'expulsion soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, enfin assorties de solutions de relogement » (FEANTSA contre France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §163). La loi doit également préciser les modalités de procéder à l'expulsion indiquant par ailleurs les moments dans lesquels elles ne peuvent pas avoir lieu (nuit ou hiver), définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale » (CEDR contre Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §41).

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a constaté dans son mémorandum que la question des expulsions est particulièrement problématique et plonge les familles dans un climat de crainte. « Ces expulsions sont souvent caractérisées par le recours à des méthodes brutales, au gaz lacrymogène et à la destruction de biens personnels ». A la suite de certaines expulsions, la Commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS) a conclu à des actes de violences injustifiés et disproportionnés.

Le Comité constate que les Gens du voyage ont, lors de ces expulsions, été victimes de violences injustifiées.

(iii) par 12 voix contre 2, qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 31 de la Charte révisée ;

L'article E complète les clauses normatives de la Charte révisée. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits » qu'elle garantit. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si la situation en litige ne tombe pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (CFDT contre France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, §37).

Le Comité considère que la situation décrite se situe dans le champ d'application de l'article 31, de par le manque d'aires d'accueil, des mauvaises conditions de vie dans les aires d'accueil, de la procédure d'expulsion de ces aires et du fait que les caravanes ne sont pas explicitement reconnues comme des logements pour pouvoir bénéficier d'aides au logement.

L'article E interdit deux catégories de discrimination. La première est le fait de traiter différemment des personnes ou groupes se trouvant dans une situation identique. La deuxième est le fait de traiter de la même manière des personnes ou groupes se trouvant dans une situation différente (Autisme-Europe contre la France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §52).

Au regard de la première catégorie, une différence de traitement entre des personnes ou des groupes se trouvant dans la même situation est discriminatoire si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (CFDT contre France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, §38 ; voir aussi CEDR contre Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §40). Les Etats parties jouissent d'une certaine « marge d'appréciation » pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique (voir *mutatis mutandis* Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Rasmussen du 28 novembre 1984, série A n° 87, p. 12, §40), mais il appartient au Comité de décider, en dernier lieu, si la distinction entre dans la marge d'appréciation.

Au regard de la seconde catégorie, le Comité considère que, dans une société démocratique, il faut non seulement percevoir la diversité humaine de manière positive, mais aussi réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace. A ce titre, l'article E interdit aussi toutes les formes de discrimination, soit de traitements inappropriés de certaines situations, soit de l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs (Autisme-Europe contre France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §52).

Le Comité estime que, s'agissant des Gens du voyage, la simple garantie d'un traitement identique ne suffit pas à les protéger de toute discrimination. Dans le cas d'espèce, il est évident que les Gens du voyage se trouvent dans une situation différente et qu'il faut tenir compte de cette différence de situation. Il considère que l'article E pose l'obligation de prendre dûment en considération les différences spécifiques et d'agir en conséquence. Compte tenu des éléments qui précèdent, le Comité considère que les différences spécifiques des Gens du voyage ne sont pas suffisamment prises en compte et que, par conséquent, ils font l'objet de discrimination dans la mise en œuvre du droit au logement.

(iv) à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 16 et de l'article E combiné avec l'article 16 de la Charte révisée ;

Le Comité considère que, parmi la population concernée par la réclamation, il est incontesté qu'il y a des familles. Eu égard à la portée qu'il a constamment prêtée à l'article 16 s'agissant du logement de la famille, les constats de violation de l'article 31, ou de l'article E combiné à l'article 31, emportent constat de violation également de l'article 16, et de l'article E combiné à l'article 16 (Conclusions 2006, Observation interprétative de l'article 16, p. 13 et Conclusions XVIII-1, article 16, République tchèque, p. 249-250).

(v) à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte révisée ;

Le Comité considère que le fait de vivre en situation d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain. Afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre l'exclusion sociale, l'article 30 exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente (Conclusions 2003, article 30, France, p. 227).

L'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale doit être la mise à disposition de ressources suffisantes, qui doivent être affectées aux objectifs de la stratégie (Conclusions 2005, Slovénie, p. 717). Enfin, il faut que les mesures répondent qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de l'exclusion sociale dans le pays concerné (Conclusions 2003, article 30, France, p. 227-228).

Le Comité considère qu'il résulte de ses conclusions au titre de l'article 31 que la politique de logements en faveur des Gens du voyage est insuffisante. Par conséquent, il constate l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale.

(vi) par 11 voix contre 3, qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 30 de la Charte révisée ;

Le Comité rappelle que les mesures prises pour une approche globale et coordonnée de lutte contre l'exclusion sociale doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des domaines dans lesquels il importe d'engager des initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels d'exclusion. (Conclusions 2003, France, article 30, p. 227). Le Comité estime que la référence aux droits sociaux de l'article 30 ne doit pas être comprise strictement et que la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique. A cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale et est, par conséquent, couvert par l'article 30.

Le Comité constate que 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, impose aux Gens du voyage l'obligation d'être administrativement rattachés à une commune. Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. L'inscription sur les listes électorales ne peut être faite par les intéressés qu'après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune. Parallèlement, selon l'article L 15-1 du code électoral, les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé de commune de rattachement sont, à leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil dans lequel ils sont inscrits depuis au moins 6 mois.

En ce qui concerne le délai de trois ans, le Comité constate que le régime appliqué aux citoyens identifiés par leur appartenance à la communauté des Gens du voyage est différent du régime appliqué aux citoyens sans domicile fixe. La différence de traitement dans l'accès au droit de vote faite entre Gens du voyage et personnes sans domicile fixe ne repose pas sur une justification objective et raisonnable et constitue, dès lors, une discrimination contraire à l'article E combiné avec l'article 30. Le Comité note à cet égard que la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE), à la suite de recommandations relatives à la situation et au statut des Gens du voyage et en l'absence de suites favorables données à ces recommandations, a adopté un rapport spécial publié au Journal officiel de la République française dans lequel elle considère que l'article 10 de la loi n° 69-3 impose un traitement discriminatoire aux Gens du voyage dans l'accès au droit de vote et recommande qu'il doit être réformé.

En ce qui concerne le quota, le Comité constate que, selon l'article 8 de la loi n° 69-3, le nombre de personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachée à une commune, ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale. Lorsque le quota de 3% est atteint, les Gens du voyage ne peuvent pas s'inscrire à une commune de rattachement et ne bénéficient pas du droit de vote.

Le Comité considère que le fait de limiter à 3 % le nombre de personnes ayant le droit de vote a pour conséquence d'exclure une partie des électeurs potentiels. En pratique, cette limitation touche les Gens du voyage. Le Comité considère la fixation d'un tel seuil à un niveau aussi bas conduit à un traitement discriminatoire dans l'accès au droit de vote des Gens du voyage et, par conséquent, est un facteur de marginalisation et d'exclusion sociale.

(vii) à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 19§4c de la Charte révisée ;

Dans son mémoire, le gouvernement souligne que beaucoup de Roms se trouvent en situation irrégulière sur le territoire français. Le Comité note effectivement qu'un certain nombre d'entre eux sont en situation irrégulière et, par conséquent, n'entrent pas, à première vue, dans le champ d'application de l'article 19§4c. Cependant, il est incontesté que, parmi cette population, figurent des travailleurs migrants Roms provenant d'autres Etats parties qui sont, eux, en situation régulière et donc, titulaires des droits énoncés par l'article 19§4c.

Le Comité a déjà statué sur la situation du droit au logement des Gens du voyage dans la présente décision dans le cadre de l'article 31 : ce raisonnement vaut également pour les migrants Roms se trouvant en situation régulière sur le territoire. Il considère par conséquent que les constats de violation de l'article 31 emportent également constat de violation de l'article 19§4c (CEDR contre Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §35 et §41).

Vu les informations communiquées par la délégation de la France lors de la 1077e réunion des Délégués des Ministres ;

1. prend note de la déclaration du gouvernement défendeur indiquant que la France poursuit ses efforts dans le domaine en cause et s'engage à mettre la situation en conformité avec la Charte révisée (voir Annexe à la présente résolution) ;

2. attend de la France qu'elle fasse rapport, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, sur la mise en œuvre des mesures annoncées, et qu'elle tienne le Comité des Ministres informé régulièrement de tout progrès réalisé.

Annexe à la Résolution CM/ResChS(2010)5

Réponse de la France aux conclusions du Comité européen des Droits sociaux (CEDS) fournie par le Délégué de la France lors de la 1077e réunion des Délégués des Ministres (24 février 2010)

A titre liminaire, le gouvernement prend note de ce que, comme le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) l'indique au paragraphe 27 de son rapport, la réclamation présentée par le Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) « n'é[tait] pas clairement structurée, et que le CEDR présent[ait] en bloc une série de données factuelles sans rattacher précisément et suffisamment ses griefs à telles ou telles dispositions de la Charte ». Le gouvernement a donc conscience de l'important travail de requalification opéré par le CEDS, mais regrette que, dans ce cadre, le départ entre les droits relevant véritablement de la charte et ceux, tel que le droit de vote, présentant un caractère civil ou politique, et échappant donc au contrôle du CEDS, n'ait pas été mieux affirmé. Le contrôle de l'application des engagements contenus dans la charte s'avère, en effet, d'autant plus efficace qu'il conserve un champ thématique rigoureux et cohérent.

Le gouvernement regrette également que le caractère succinct de certaines démonstrations du CEDS ne permette pas toujours de distinguer le contenu des droits se rattachant à chaque article de la charte. Il note, en particulier, que le CEDS a considéré, sans véritablement étayer ses développements à ce sujet, que la violation de l'article 31 impliquait nécessairement une violation des articles 16 et 30 de celle-ci.

Le gouvernement s'étonne, enfin, du sort réservé par le CEDS à certains éléments factuels. Ainsi, il note que, s'agissant du recours suspensif garanti aux occupants illicites d'un terrain en cas d'expulsion, le CEDS s'est contenté d'indique que « le gouvernement estime (…) que le recours contre la décision de mise en demeure revêt un caractère suspensif », ce caractère était pourtant un fait juridique établi (voir article 9 II *bis* de la loi du 5 juillet 2000 n° 2000-614). De la même manière, on peut regretter que le CEDS déduise du fait que le gouvernement n'a pas explicitement réfuté les affirmations très générales du CEDR relatives aux expulsions pratiquées par les forces de l'ordre que ces expulsions seraient, et qui plus est dans leur ensemble, effectuées dans des conditions ne respectant pas la dignité des personnes concernées. Il est bien évident que le gouvernement s'efforce, dans le cadre de ces expulsions, de respecter les droits des individus concernés.

Concernant, pour le reste, les constats de violation énoncés par le CEDS, le gouvernement est conscient des progrès qu'il doit encore accomplir pour respecter, en la matière, les obligations qui lui incombent en vertu de la charte. Les présents rapports ne manqueront pas d'être pris en compte dans cette action. On peut distinguer, à ce titre, les éléments concernant les Gens du voyage au mode de vie itinérant (I), et ceux qui ont fait le choix, partiellement ou intégralement, de se sédentariser (II), même si les uns comme les autres font l'objet d'un accompagnement social attentif (III).

I. Sur les Gens du voyage au mode de vie itinérant

Le gouvernement note que le CEDS « constate que les mesures d'application de la « Loi Besson » adoptées par le gouvernement répondent, en théorie, aux exigences de l'article 31§1 », et qu'il relève surtout « une longue période de défaut de prise en compte » des besoins spécifiques des Gens du voyage.

Il importe à cet égard de souligner que l'action de l'Etat dans ce domaine se déploie désormais de manière constante, et que les efforts se poursuivent dans le cadre d'une politique publique qui produit des effets tangibles. Eu égard aux remarques du CEDS concernant l'application jugée insuffisante de la loi du 5 juillet 2000, d'importants progrès doivent ainsi être signalés.

Comme l'illustrent les tableaux ci-dessous, la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage a progressé constamment et favorablement au cours des années 2000 tant en quantité, qu'en qualité.

FINANCEMENT DES AIRES	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aires nouvelles	nc	835 places	1 851 places	2 528 places	3 528 places	3 038 places	5 518 places
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497 places	611 places	260 places	229 places	376 places	526 places
Total places en aires d'accueil	1 500 places	1 332 places	2 462 places	2 788 places	3 757 places	3 414 places	6 044 places
Aires de grand passage	10 aires	4 aires	13 aires	12 aires	20 aires	9 aires	16 aires
Aires de petit passage	71 places	18 places	49 places	254 places	151 places	153 places	48 places
Terrains familiaux				17 places	92 places	89 places	76 places
Total des autorisations engagées	6 M €	14,6 M €	23 M €	26,8 M €	42 M €	42,46 M €	64 M €

I. FINANCEMENT DES AIRES	2008	Cumul 2000-2008
Aires nouvelles	4 210 places	21 508 places
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	100 places	2 599 places
Total places en aires d'accueil	4 310 places	24 107 places
Aires de grand passage	21 aires	105 aires
Aires de petit passage	33 places	777 places
Terrains familiaux	83 places	357 places
Total des autorisations engagées	44,44 M €	263,30 M €

Le cumul à fin 2008 des places financées en aires d'accueil depuis 2000 s'élève donc à 24 884 places, et 105 aires de grand passage. Le montant des crédits de l'Etat dédiés à l'aménagement des aires et des terrains familiaux s'élève à 263,30 M € pour la période 2000-2008, dont plus de 44 M € pour 2008. En outre, un nombre important d'aires n'ayant pu être financées en 2008 ont pu l'être en 2009, la loi de finances pour 2009 ayant prévu 30 M € en autorisations d'engagement. Un bilan sera dressé au cours du 1er trimestre 2010.

S'agissant, en outre, de la qualité des aires offertes, on rappellera que la politique publique en faveur des Gens du voyage, en application de la loi du 5 juillet 2000, consiste à organiser leur accueil en octroyant des subventions de l'Etat aux porteurs de projet pour l'aménagement d'aires respectant des normes techniques permettant d'accueillir dignement les familles en termes d'offre sanitaire, d'accès aux réseaux et de qualité d'aménagement des espaces. En outre, chaque aire doit être dotée d'un dispositif de gestion et de gardiennage, qui permet d'assurer son bon fonctionnement. Cette thématique a été largement développée dans le cadre de la Journée nationale des Gens du voyage organisée le 22 octobre 2009, montrant les différentes possibilités en matière de gestion. Enfin, l'article 5 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit une aide à la gestion des aires d'accueil dont les modalités figurent à l'article L851-1 du code de la sécurité sociale. En 2008, 14 682 places ont bénéficié de l'aide à la gestion pour un montant total de 22,83 M €. Ces crédits sont imputés sur le programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Certaines collectivités peuvent proposer des emplacements provisoires. Néanmoins, ces emplacements doivent être agréés par le préfet et satisfaire les conditions telles que l'accessibilité du terrain, l'hygiène, la sécurité, la dotation en eau et électricité ainsi que le ramassage régulier des ordures ménagères (décret n° 2007-690 du 3 mai 2007). En réalité, seules, les aires « sauvages » peuvent ne pas répondre aux conditions de salubrité.

Enfin, si la réalisation des aires est encore inégale selon les départements, la politique d'accueil en faveur des Gens du voyage doit être poursuivie dans le cadre de la révision des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage. En effet, comme le prévoit la loi du 5 juillet 2000, les schémas départementaux doivent être révisés en 2009 et 2010. Cette procédure est importante car elle nécessite au préalable une évaluation du dispositif d'accueil existant (conditions de fonctionnement et de gestion, niveau d'occupation, maintenance des aménagements et équipements) et un bilan des réalisations afin d'actualiser les besoins dans chaque département. Une circulaire à destination des préfets de département et de région (cosignée par le ministre de l'Intérieur et le Secrétariat d'Etat au logement et à l'urbanisme) est en préparation afin de rappeler le cadre et les enjeux de la révision des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage.

II. Sur les Gens du voyage qui ont fait le choix de se sédentariser, totalement ou partiellement

L'évaluation des besoins menée dans le cadre des schémas départementaux a par ailleurs fait apparaître que beaucoup de familles issues de la population des Gens du voyage ont amorcé un processus de sédentarisation pour lequel des solutions adaptées sont à développer parallèlement à la création des aires d'accueil.

Pour répondre aux besoins des Gens du voyage qui souhaitent disposer d'un ancrage territorial sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année, la circulaire du 17 décembre 2003 sur les terrains familiaux a donc ouvert la possibilité pour l'Etat de cofinancer la réalisation de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales. Fin 2008, au total 357 places en terrain familial ont été financées dans plusieurs départements (Nièvre, Aube, Doubs, Corrèze, Mayenne, Seine et Marne, Vienne, Charente Maritime, Savoie, Haute Savoie, et Isère).

La prise en compte des besoins en ce domaine évolue favorablement. Les initiatives des collectivités locales combinées à l'aide à l'investissement de l'Etat et à l'implication active des associations et des familles aboutissent à la réalisation d'opérations adaptées aux attentes des familles sédentarisées. Le gouvernement peut ainsi informer les Délégués des Ministres de quelques réalisations récentes qui témoignent d'une diversité des opérations :

- Terrains familiaux locatifs (pièce de vie et sanitaires avec emplacement pour les caravanes) :
25 terrains à Dax dans les Landes, 8 à Orthez dans les Pyrénées-Atlantiques, 12 à Mions dans le Rhône, 6 à Pignan dans l'Hérault, 2 à Surgères en Charente-Maritime, 1 à Vouneuil dans la Vienne, 1 à Mamirolle dans le Doubs, 1 à Jans en Loire-Atlantique, 7 à la Ravoire en Savoie, 3 à Lanester dans le Morbihan, 2 à Arnage dans la Sarthe.

- Maisons individuelles en location avec maintien ou non des caravanes :
37 maisons à Kingersheim dans le Haut-Rhin, 6 à Breuillet dans l'Essonne, 47 à Arles dans les Bouches-du-Rhône, 57 à Rosny sous Bois en Seine-Saint-Denis, 2 à Chambéry en Savoie, 5 à Offranville en Seine-Maritime.

- Accession à la propriété :
Auto-construction d'une maison pour une famille à Kaltenhouse dans le Bas-Rhin, 6 maisons à Thenay dans l'Indre.

Bien d'autres initiatives sont en cours dans d'autres départements. Un Guide de l'habitat adapté pour les Gens du voyage (formalisé sous forme d'un cédérom, que le gouvernement tient à la disposition des Délégués des Ministres) a été réalisé en 2009 afin d'illustrer cette prise en compte. Largement diffusé, il décrit des réalisations abouties et a vocation à susciter des initiatives locales et à aider les porteurs de projet et les acteurs locaux à trouver la solution la plus adaptée au contexte local et aux besoins des familles en les associant au projet. Il s'adresse en particulier aux collectivités locales et à leurs groupements, aux bureaux d'études, aux opérateurs et aux nombreuses associations intervenant auprès des Gens du voyage.

Considérant que la sédentarisation des Gens du voyage et l'offre de logements adaptés constituent une priorité et un enjeu important pour les années à venir, le gouvernement a ainsi pris en compte les besoins des sédentaires en octroyant des moyens financiers et en accompagnant les collectivités locales.

Enfin, et bien que le gouvernement regrette l'amalgame, induit nécessairement par le contenu de la réclamation en cause, entre la population des Gens du voyage et celle des Roms, qui présentent des caractéristiques et des besoins très différents, on peut préciser que l'accueil des familles Roms, dès lors qu'elles sont en situation régulière sur le territoire, permet leur accès au logement, comme toute autre famille, notamment dans le logement social. En particulier, les migrants Roms en situation régulière ont la possibilité de saisir la commission de médiation « droit au logement » mise en place dans chaque département dans le cadre de la loi du 5 mars 2007, en vue d'obtenir un logement. Cette commission désigne les demandeurs prioritaires, auxquels un logement doit être attribué par le représentant de l'Etat du département. Enfin, pour tenir compte de leur situation sociale très difficile, des opérations d'hébergement d'insertion spécifiques pour cette population ont déjà été mises en œuvre dans le département de Seine-Saint-Denis et à Nantes ; d'autres sont projetées, notamment à Lille.

Ainsi, et malgré les progrès qui restent encore à accomplir dans un domaine où l'action de l'Etat est nécessairement progressive, complexe à mettre en œuvre, le gouvernement souligne que le mode de vie spécifique des Gens du voyage est désormais pris en compte et la question de leur habitat traitée selon cette spécificité. Soucieux de garantir le principe de non-discrimination, le gouvernement s'efforce de tenir compte à la fois de la spécificité du mode de vie itinérant de cette population et de son évolution vers un logement classique de droit commun pour les sédentaires, ou encore un logement adapté combinant logement « en dur » et caravane.

III. Sur l'accompagnement social

Concernant, enfin, l'accompagnement social plus généralement offert aux Gens du voyage, le gouvernement s'efforce de prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée, afin de promouvoir l'accès effectif aux droits.

Les Gens du voyage bénéficient ainsi, comme tous les citoyens français, du Revenu de solidarité active (qui a remplacé le Revenu minimum d'insertion depuis la loi du 1er décembre 2008), en fonction de la composition et des ressources de la famille. Par ailleurs, le statut d'auto-entrepreneur a permis à de nombreux Gens du voyage d'exercer de nouvelles activités, notamment de commerce ; ils bénéficient également de micro-crédits, par exemple grâce à l'association pour le droit à l'initiative économique.

L'investissement des pouvoirs publics vis-à-vis de cette population s'exerce également à travers les subventions versées aux principales associations représentatives des Gens du voyage au niveau national, ainsi qu'à certaines associations locales. A travers les conventions passées avec ces associations, le gouvernement veille à ce que celles-ci mènent des actions d'accès aux droits (domiciliation, information sur les droits sociaux et médicaux, aide à la constitution de dossiers, pré-scolarisation et aide aux devoirs, prévention et accès à la santé, à l'alimentation, participation aux instances représentatives). Enfin, dans le cadre de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, plusieurs projets concernant les Gens du voyage ont été sélectionnés et seront financés.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, qui tendent à démontrer que la France a pris la mesure des conclusions du CEDS relatives à la réclamation du CEDR et met en place des actions destinées à améliorer de façon continue son action dans le domaine en cause, le gouvernement prie les Délégués des Ministres d'adopter une résolution clôturant l'examen du rapport du CEDS relatif à cette réclamation.

Addendum du 15 mars 2010

L'assemblée nationale a créé, le 23 septembre 2009, une mission d'information parlementaire chargée d'établir le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'adaptation des Gens du voyage. Dans le cadre de ses travaux, cette mission auditionne tant les services des ministères concernés (logement, intérieur), que les autorités administratives (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) et les représentants des associations de Gens du voyage (par exemple, le président de la Commission nationale consultative). La question d'une révision du dispositif d'application de la loi du 3 janvier 1969 concernant les titres de circulation sera examinée dans le cadre des travaux menés par cette mission parlementaire, de même que celle relative aux modalités d'exercice du droit de vote par les Gens du voyage.

Le gouvernement souligne que cette mission concerne les Gens du voyage, non les Roms, et rappelle à cet égard l'importance d'éviter toute confusion entre ces deux populations, aux modes de vie et aux attentes très différents. A cet égard, il rappelle que la procédure d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain prévue par la loi du 5 juillet 2000 modifiée ne concerne pas les implantations de Roms, qui ne répondent pas aux critères de stationnement des résidences mobiles des Gens du voyage. Le gouvernement précise enfin que cette procédure ne s'applique pas à l'encontre des occupants des aires d'accueil (l'on ne peut donc parler de « procédure d'expulsion des aires d'accueil », comme au paragraphe 63 du rapport), et peine à comprendre comment celle-ci pourrait être regardée comme constituant une « discrimination raciale » (paragraphe 74).

Malgré la difficulté à être exhaustif sur un sujet aussi vaste et essentiel, le Gouvernement français espère avoir fourni, par ses observations précédentes complétées du précédent addendum, des éléments utiles au Comité des Ministres et ne manquera pas de prendre en compte le rapport du CEDS dans la poursuite de son action en ce domaine.