



FEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS
SOLIDAIRES D'ACTION AVEC LES TSIKANES ET GENS DU VOYAGE

LE STATUT DES GENS DU VOYAGE AU CRIBLE DE LA DISCRIMINATION INDIRECTE

RAPPORT REMIS AU COMITE CONSULTATIF DE LA
HAUTE AUTORITE DE LUTTE CONTRE LES
DISCRIMINATIONS ET POUR L'EGALITE

CHRISTOPHE LE BERRE
COMMISSION JURIDIQUE DE LA FNASAT

NOVEMBRE 2007

FNASAT-Gens du voyage, 59 rue de l'Ourcq, 75019 Paris
01 40 35 00 04 – www.fnasat.asso.fr

Le statut des gens du voyage au crible de la discrimination indirecte

SOMMAIRE

I. – LA LEGITIMITÉ DISCUTABLE DE LA CATÉGORIE DES GENS DU VOYAGE

A. – Une neutralité apparente

1. – *Une neutralité fondée sur la consécration juridique d'un mode de vie itinérant*
2. – *Une neutralité renforcée par la mise en œuvre d'une politique d'inclusion*

B. – Une neutralité factice

1. – *Une neutralité qui cède devant la singularité des groupes sociaux inclus dans la catégorie des gens du voyage*
2. – *Une neutralité en contradiction avec la reconnaissance supranationale de l'appartenance ethnique des gens du voyage*

II. – UN STATUT JURIDIQUE SOURCE DE DÉSAVANTAGES PARTICULIERS

A. – Un désavantage marqué dans l'exercice des droits civils et politiques

1. – *L'atteinte à la liberté d'aller et venir*
2. – *Une discrimination patente en matière de droit de vote*

B. – Un désavantage avéré dans la jouissance des droits économiques et sociaux

1. – *La précarité des conditions de stationnement, obstacle à une pleine citoyenneté économique et sociale*
2. – *Un accès entravé des gens du voyage à une entière citoyenneté économique et sociale*

Résumé. – Alors que le droit national fait de « l'itinérance » le critère déclenchant l'application de règles spéciales visant les « gens du voyage », l'approche en termes de discrimination indirecte montre que cette catégorie, loin d'être neutre, renvoie à des populations qui constituent un ensemble homogène à raison de leur origine commune et du partage d'un certain nombre de traits culturels. De surcroît, ce régime juridique est la source de désavantages marqués en ce qui concerne aussi bien l'exercice des droits civils et politiques des gens du voyage que leur accès à une pleine citoyenneté économique et sociale.

1. – L'appellation « gens du voyage » est un pur construit administratif qui n'entretient qu'un rapport lointain avec les données de la vie sociale, économique et culturelle des populations qui en constituent l'objet. De prime abord, cette catégorie désigne pourtant des groupes sociaux distincts caractérisés par le mode de vie de leurs membres. Le particularisme des gens du voyage tient en effet « à ce qu'ils se déplacent sur le territoire d'États par rapport auxquels ils sont étrangers bien qu'ils puissent avoir la qualité de nationaux de celui-ci »¹. La cohérence de cette catégorie apparaît ainsi étroitement liée à la permanence du nomadisme, conçu comme une qualité essentielle qui structure l'identité de ces populations en même temps que les rapports qu'elles entretiennent avec le reste de la société et les pouvoirs publics. Ce trait caractéristique explique que le statut des gens du voyage s'organise autour de la problématique de leur circulation et de la nécessité de leur réserver des lieux de stationnement et d'accueil².

2. – Le traitement catégoriel des gens du voyage n'est donc pas neutre : tributaire d'une certaine représentation sociale, il « résulte [...] d'un choix, fondé soit sur des considérations pratiques, soit sur des valeurs, soit sur les deux à la fois », lequel « produit à son tour des effets non seulement pratiques mais aussi symboliques »³. Aussi bien, la catégorie juridico-administrative des gens du voyage donne-t-elle corps à l'idée qu'il existerait un ensemble homogène de populations regroupées sous cette étiquette à raison de leur mode de vie itinérant. Le nomadisme serait également la source principale des nombreuses difficultés que rencontrent les individus qui s'en réclament en termes d'insertion sociale. De fait, il est admis que « leurs difficultés d'insertion ont placé les nomades dans une situation d'exclusion », justifiant de la part de l'État une amélioration de leur statut⁴.

3. – Néanmoins, appréhender la catégorie des gens du voyage à partir d'une déclinaison à la fois spatiale et sociale des individus qu'elle comprend occulte l'incidence de la catégorie juridique elle-même sur la situation de ces groupes et l'exclusion dont la plupart de leurs membres font l'objet. En effet, les dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables organisent et entretiennent les préjugés formulés à leur encontre tout en continuant de justifier la différence de traitement à laquelle ils sont soumis. Dès lors, loin d'être une réponse adaptée à leur nomadisme intrinsèque, le statut juridique des gens du voyage doit plutôt être regardé comme une cause explicative des difficultés d'insertion économique et sociale qui les affectent, compte tenu de l'enfermement administratif qu'il crée.

4. – Le renversement de la vision habituelle des règles applicables aux gens du voyage conduit à s'interroger sur la légitimité de l'idée de nomadisme qui sert à les distinguer. À l'évidence, elle permet de centrer les dispositions juridiques qui les régissent sur un référent qui ne fait pas débat, puisque le « désir de voyager » est revendiqué par les gens du voyage eux-mêmes et apparaît aux yeux de tous comme un élément constitutif de cette catégorie. Ainsi peut-on lire sous la plume d'un même auteur, d'une part, que les

¹ C. LAVIALLE, « La circulation et le stationnement des "gens du voyage" », JCP G 1992, I, n° 3566.

² Le statut des gens du voyage est principalement régi, en ce qui concerne leur statut, par la loi n° 69-3 mod. du 3 janv. 1969 (JO du 5 janvier, p. 195), ainsi que par le décret n° 70-708 mod. du 31 juill. 1970 (JO du 7 août, p. 7460), et pour leur stationnement, par la loi n° 2000-614 mod. du 5 juill. 2000, dite « loi Besson II » (JO du 6 juill. 2000). Pour une vision d'ensemble, V. E. AUBIN, *La commune et les gens du voyage*, Berger-Levrault, 2005, 2^{ème} éd., et D. MERCHAT, *Accueil et stationnement des gens du voyage*, Le Moniteur, 2000, 2^{ème} éd.

³ D. LOCHAK, « La race : une catégorie juridique ? », Actes du colloque *Sans distinction de... race* (27 et 28 mars 1992) publiés par les Presses de la FNSP, revue *Mots* n° 33.

⁴ Y. ATTAL-GALY, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, LGDJ, 2003, Bibliothèque de droit public, t. 237, p. 234.

nomades forment « une minorité ethnique et culturelle longtemps ignorée » qui « vivent selon des coutumes séculaires, en groupes plus ou moins importants », d'autre part, que « la discrimination envers les nomades ne tient pas, conformément aux fondements du droit français, à leur origine ethnique », mais « résulte de la méfiance envers l'itinérant d'habitude considéré comme un délinquant potentiel dont il convient de prévenir les agissements grâce à un ensemble de contrôles »⁵. Dans ces conditions, le mode de vie itinérant est un prétexte destiné à garantir la neutralité du droit appliqué aux gens du voyage. Cette médiatisation permet en effet d'escamoter la prise en considération des aspects ethniques et culturels⁶ par le biais desquels ces populations peuvent également être décrites et analysées. De surcroît, l'itinérance offre une justification idoine à l'exercice d'un contrôle policier de ces populations qui demeurent perçues comme la source de troubles permanents à l'ordre public.

5. – La mise en œuvre de mécanismes spéciaux visant la prise en charge des problèmes sociaux des gens du voyage suscite un constat similaire⁷. En mettant en exergue l'exclusion économique et sociale dont ces groupes minoritaires sont victime de manière récurrente, le système juridique nourrit une vision apitoyante qui gomme toute spécificité ethnique : les problèmes qu'il faut traiter deviennent purement sociaux et sont sans lien apparent avec le statut légal qui circonscrit le public cible de ces mesures correctrices. Dès lors, « le traitement administratif apparaît [...] aussi composite que l'image qui l'inspire »⁸. Qu'il s'agisse du contrôle des déplacements ou de la mise en œuvre de dispositifs visant à favoriser l'accès aux droits économiques et sociaux, la catégorie des gens du voyage demeure tributaire d'une conception neutre, sécuritaire et « victimisante » sans rapport avec la réalité ethnique et culturelle de ces populations.

6. – L'approche en termes de discrimination donne un relief inédit à la problématique du traitement juridico-administratif des gens du voyage, dans la mesure où ce concept intègre les dimensions ethnique et raciale à l'appui d'une critique des régimes de droit lorsque ceux-ci aboutissent à une inégalité entre individus ou groupes d'individus⁹. La directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative au principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique¹⁰ prohibe ainsi les différences de traitement arbitraires fondées sur un motif ethnique ou racial. En particulier, son article 2.2 b) énonce qu'une « discrimination indirecte se produit

⁵ M. BOUTET, « Maintien d'une discrimination ou volonté d'insertion : les hésitations du droit français relatif aux nomades », *RDP*, 1986, pp. 169-194, p. 174.

⁶ L'ethnicité peut être entendue selon une approche « fondamentaliste » ou dans un sens « situationnel ». Dans le premier cas, le groupe apparaît comme « une unité culturelle caractérisée par des traits objectifs : langue, territoire, religion, etc. [...] Son identité est "innée", dans une vision statique et classificatoire ». Dans la seconde acception, le groupe est fonction des « frontières [qu'il] se donne ou qui lui sont assignées par les autres », et l'ethnicité résulte « d'interactions au cours de changements sociaux et politiques », selon G. GOSSELIN, « L'ethnicité ambiguë », in G. GOSSELIN et J.-P. LAUDAUD [éd.], *Ethnicité et mobilisations sociales*, L'Harmattan, 2001, pp. 23-37, p. 33.

⁷ J. CHARLEMAGNE, « Politiques sociales, exclusion, santé », *Études Tsiganes*, Vol. 14, 2000.

⁸ J.-P. LIÉGEOIS, *Tsiganes*, La Découverte/Maspero, 1983, p. 178.

⁹ G. SOULIER, « Discrimination », in A.-J. ARNAUD [dir.], *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 1994, p. 184.

¹⁰ JOUE n° L 180 du 19 juill. 2000, p. 22. Le droit communautaire a joué un rôle pionnier en ce domaine depuis l'ajout d'un nouvel article 13 au traité instituant la Communauté européenne, lequel crée une compétence législative et politique au profit du Conseil de l'Union européenne pour mettre en œuvre un programme de lutte contre les discriminations fondées notamment « sur la race ou l'origine ethnique ». V. P. SUDRE, « La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam : vers un nouveau système européen de protection des droits fondamentaux ? », *JCP G*, 1998, I, 100 ; É. Dubout, « "Tu ne discrimineras pas..." », l'apport du droit communautaire au droit interne », *Droits fondamentaux*, 2002, n° 2, pp. 47-62.

lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires ». Par ailleurs, l'article 19 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 modifiée qui porte transposition de cette directive¹¹, dispose que pour l'exercice des droits économiques et sociaux, « chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale, son appartenance ou non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race ».

7. – L'application du concept de discrimination indirecte au régime juridique des gens du voyage permet de s'interroger sur la légalité de la différence de traitement auquel ces groupes sociaux sont soumis. Quand bien même elle serait fondée sur un critère *prima facie* neutre, une telle différence peut en effet apparaître discriminatoire si, en pratique, cette distinction conduit à défavoriser un nombre plus élevé de personnes d'une race ou d'une origine ethnique déterminée. Le diagnostic de discrimination appelle dès lors un travail en deux temps : il faut tout d'abord examiner si les dispositions applicables aux gens du voyage reposent sur un critère prohibé par la loi, ensuite, analyser en quoi elle entraîne un désavantage particulier pour ces derniers.

8. – Cette démarche doit donc permettre d'établir le bien-fondé de la catégorie juridico-administrative des gens du voyage (I) et de mesurer les effets provoqués par les dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables sur l'exercice de leurs droits (II).

I. – LA LÉGITIMITÉ DISCUTABLE DE LA CATÉGORIE DES GENS DU VOYAGE

9. – La formule « gens du voyage » est une création administrative¹². Si l'expression a fait florès, elle n'en demeure pas moins d'une affligeante banalité. Qui sont, en effet, « les gens » que l'on dit être « du voyage » ? L'article 1^{er}, I de la loi du 5 juillet 2000 en donne une définition approximative en les désignant comme des personnes dont « l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». L'utilité d'une telle spécification est néanmoins très relative compte tenu de son caractère tautologique, puisque l'itinérance intrinsèque de ces populations suppose un habitat essentiellement mobile.

10. – Les travaux préparatoires de la loi du 5 juillet 2000 permettent de mieux cerner l'intention du législateur. L'exposé général du projet de loi devant le Sénat¹³ mentionne que la population visée par la formule « gens du voyage », « se répartit en deux groupes d'importance inégale. Le premier d'entre eux, qui est aussi le plus nombreux, rassemble les Tsiganes, qui se subdivisent en trois communautés : les Manouches [...], les Gitans [...], les Roms [...]. Le second groupe, distinct des Tsiganes, est composé des

¹¹ Loi portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (JO du 31 déc. 2004).

¹² L'expression apparaît dans deux circulaires n° 72-186 du 20 oct. 1972 et n° 78-202 du 16 mai 1978 relatives à la situation des gens du voyage.

¹³ Commission des Affaires économiques et du Plan, *rapport* n° 194.

Yéniches, population d'origine germanique qui a adopté le mode de vie de la majorité des gens du voyage ». Le Rapport ajoute que « les gens du voyage sont [...] une communauté empreinte de diversité, qui est cependant caractérisée par des spécificités marquées par rapport à la population “sédentaire” », quand bien même certains se seraient sédentarisés sans pour autant perdre « leur identité de gens du voyage ». L'itinérance demeure par conséquent au cœur de la définition. Mais celle-ci est chargée d'autres connotations, qui lui confèrent une épaisseur et une consistance nouvelles.

11. – Comment expliquer en effet qu'une loi relative aux gens du voyage puisse s'appliquer à des personnes aujourd'hui sédentaires, sinon par l'emploi implicite d'un critère de type « ethnique », faisant référence à une « identité » collective de ces groupes sociaux ? C'est d'ailleurs la réalité complexe de ces groupes sociaux qu'observe M. Delevoe en 1997, dans un rapport de la Commission des lois du Sénat portant sur l'accueil des gens du voyage¹⁴. À ses yeux, « la population des Gens du voyage revêt certaines caractéristiques qui en font sa spécificité : une organisation structurée autour du nomadisme, le respect des traditions, l'usage d'une langue à caractère essentiellement oral et elle-même fractionnée en de nombreux dialectes, une solidarité familiale affirmée, une tradition d'activité indépendante et polyvalente ». L'itinérance est donc loin d'être le seul attribut pour désigner les gens du voyage. Il est pourtant le seul retenu pour les qualifier en droit et justifier une différence de traitement par rapport aux autres composantes de la société.

12. – L'itinérance constitue dès lors un prisme déformant dont l'apparente neutralité (A) ne saurait masquer les considérations d'ordre ethnique et culturel qui sous-tendent la catégorie des gens du voyage, mettant ainsi à jour le caractère discriminatoire des dispositions juridiques qui leur sont applicables (B).

A. – Une neutralité apparente

13. – L'histoire des populations nomades est celle de leur mise à l'écart juridique et sociale. Parce qu'ils suscitent la peur et l'incompréhension, les nomades ont très tôt fait l'objet de mesures répressives comprenant entre autres, l'interdiction de séjour et le bannissement (1504), la pendaison en cas de récidive (1510), la condamnation aux galères des « bohémiens » (1647), la déportation en Martinique de « Bohèmes » du Poitou (1724), l'enfermement dans les hôpitaux (1764), l'organisation de rafles et l'emprisonnement arbitraire pendant plusieurs années (1802)¹⁵. Le traitement juridique de ces populations est donc fondamentalement dépendant d'une vision sécuritaire de la part des pouvoirs publics¹⁶. Même si le bannissement a laissé la place à des politiques d'inclusion et de sédentarisation progressive, ces représentations demeurent vivaces et l'itinérance reste à ce jour conçue comme un problème auquel il n'a pas été donné de réponse adéquate.

14. – À la fois élément structurel de définition des gens du voyage et facteur de marginalité sociale qu'il importe de contrôler, l'itinérance est donc un fait contradictoire pour le droit. D'un côté, elle justifie une différence de traitement qui repose sur le mode de vie supposé être le leur ; de l'autre, elle appelle la mise en œuvre de mesures spécifiques afin d'en réduire les particularités. Les différentes composantes du régime

¹⁴ Commission des lois du Sénat, *rapport* n° 283.

¹⁵ Pour une vision d'ensemble, V. LIÉGEOIS, *Tsiganes, op. cit.*, p. 156.

¹⁶ E. AUBIN, « La liberté d'aller et venir des nomades : l'idéologie sécuritaire », *Études Tsiganes*, Vol. 7, 1993.

juridique applicable aux gens du voyage s'organisent en conséquence autour d'une vision *a priori* objective de ces groupes sociaux fondée sur leur mode de vie itinérant (1) et d'un projet politique cherchant à les inclure de façon progressive dans le monde des sédentaires (2).

1. – Une neutralité fondée sur la consécration juridique d'un mode de vie itinérant

15. – La loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 règle les conditions de déplacement des personnes itinérantes. Élaboré dans un « esprit d'humanisme »¹⁷, ce texte abroge les dispositions extrêmement rigoureuses de la loi du 16 juillet 1912 qui encadraient jusqu'alors la circulation des nomades. Les nomades y étaient définis de manière toute négative, par opposition aux marchands ambulants et aux forains, et englobaient tous les individus « quelle que soit leur nationalité, [...] circulant en France sans résidence ni domicile fixe, [...] même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession »¹⁸. Alors que les premiers étaient seulement tenus de déclarer leur profession ou bien devaient se munir d'un carnet d'identité, l'identification des nomades était rendue possible par la délivrance d'un carnet anthropométrique d'identité, lequel devait notamment signaler différentes caractéristiques physiologiques, telles que « la hauteur de la taille, celle du buste, l'envergure, la longueur et la largeur de la tête, le diamètre bizygomatique, la largeur de l'oreille droite, la largeur des doigts médius et auriculaires gauches, etc. »¹⁹.

16. – Cette différence de traitement au sein des groupes sociaux itinérants conduisait à assimiler les nomades à des délinquants de droit commun²⁰, ce dont témoigne l'application des peines édictées contre le vagabondage, par exemple, en cas de non détention du carnet anthropométrique, ou encore de refus de le présenter. Le recours aux méthodes d'identification élaborées par des criminologues²¹, mais aussi l'obligation pour le chef de famille de se munir d'un carnet collectif comprenant tous les membres de la famille, ou encore l'obligation pour les nomades de présenter leurs carnets à fin de visa lors de leur arrivée et départ d'une commune, quand bien même leur séjour ne serait qu'une halte de quelques heures, tous ces dispositifs constituent l'expression juridique de la stigmatisation et du rejet dont ces groupes sociaux sont alors les victimes. Le statut du nomade est en effet conçu sur le mode de la défense sociale et doit permettre d'expurger la société d'éléments humains qui ne veulent connaître « ni les règles de l'hygiène, ni les prescriptions de nos lois civiles »²². L'inspiration raciale et xénophobe de la loi apparaît également à travers ses travaux préparatoires : dans son rapport sur la proposition de loi, le sénateur Flandin évoque les « vagabonds à caractère ethnique » que sont les nomades²³, et le commentateur du *Dalloz* considère pour sa part qu'il est « manifeste que le législateur a eu surtout en vue les étrangers, et en particulier les romanichels, bohémiens, tziganes, etc. »²⁴.

¹⁷ Intervention de J. CHARLEMAGNE, Séminaire national sur « la scolarisation des enfants du voyage », 7 et 8 nov. 2001, disponible à l'adresse Internet <http://eduscol.education.fr>.

¹⁸ Loi du 16 juill. 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades (*JO* du 19 juill. 1912), art. 3.

¹⁹ Décret d'application du 7 juillet 1926, abrogé par le décret n° 70-708 du 31 juill. 1970, *préc.*

²⁰ AUBIN, « La liberté d'aller et venir des nomades... », *art. cit.*

²¹ Dérivées notamment des travaux de BERTILLON afin de dépister les criminels.

²² Rapport Flandin, cité in *D.* 1913, 4^{ème} partie, p. 4.

²³ Cité par AUBIN, « La liberté d'aller et venir des nomades... », *art. cit.*

²⁴ *D.* 1913, *ibid.*

17. – La loi du 3 janvier 1969 met fin à ce statut vexatoire et liberticide. Le législateur supprime le carnet anthropométrique, le carnet collectif ainsi que la plaque de contrôle spécial dont devaient être équipés les véhicules employés par les nomades. Ce nouveau texte constitue davantage qu'une simple humanisation du régime qui leur est applicable : prenant acte de l'évolution des mentalités, il consacre une refonte de celui-ci à partir d'une conception renouvelée de l'itinérance. Selon Mme Charlemagne, la loi du 3 janvier 1969 vise « à donner un statut plus valorisé aux gens du voyage [...], du fait de la terrible situation qu'ils avaient connue pendant la Deuxième guerre mondiale, et plus particulièrement de leur internement en France par les autorités administratives »²⁵. La formule « circulation des nomades » est remplacée par une expression moins connotée, puisque la loi s'applique désormais à toutes les « personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ». La loi abandonne le triptyque « marchands ambulants, forains, nomades » et institue un régime qui vise à appréhender l'ensemble du monde non-sédentaire. Ce faisant, elle tient aussi compte de l'évolution du système productif national qui génère à l'époque une main-d'œuvre grandissante d'ouvriers et de techniciens se déplaçant au gré des chantiers. Si l'esprit de cette loi est donc fort différent de celui qui animait le législateur de 1912, cette rupture n'entérine pas pour autant un abandon de « l'idéologie sécuritaire » qui continue de structurer les rapports des pouvoirs publics avec les gens du voyage.

18. – Malgré son inspiration libérale, la loi du 3 janvier 1969 ne supprime pas la nécessité de documents de circulation pour les personnes itinérantes. Hormis les commerçants ambulants n'ayant pas de domicile fixe, qui doivent être munis d'un « livret spécial de circulation », la loi distingue deux autres catégories de personnes « âgées de plus de seize ans [...] dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois », qui « logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile », selon qu'elles peuvent justifier ou non « de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence »²⁶. Sans le nommer²⁷, le législateur donne en réalité une définition technique du nomade à partir d'un double critère : un habitat mobile et un seuil de ressources qui fait référence à un mode d'organisation économique particulier. Ces dispositions permettent de spécifier certains groupes sociaux sur la base de leur mode de vie itinérant traditionnel, distinct à la fois de ceux du vagabond, individu déraciné et miséreux, et du caravanier, dont les déplacements s'expliquent, entre autres, par l'exercice d'une activité professionnelle régulière²⁸.

19. – La loi du 3 janvier 1969 identifie donc de manière très précise les « roulotteurs » que le législateur de 1912 avait confondu avec les « vagabonds » dans un opprobre commun touchant les « nomades ». Le régime qui leur est applicable demeure aussi le plus restrictif de liberté. Ils doivent effectivement être munis d'un carnet de circulation visé tous les trois mois par l'autorité administrative. À l'inverse, le livret de circulation des caravaniers doit seulement « être présenté au visa par son titulaire chaque année », tandis que le livret spécial de circulation des commerçants ambulants n'est pas soumis à une telle formalité. Le carnet de circulation donne prise à des contrôles plus fréquents et facilite une surveillance continue des individus qui sont astreints à le détenir. Celle-ci est renforcée par la création d'un fichier qui centralise toutes les données relatives à

²⁵ Intervention de J. CHARLEMAGNE, « La scolarisation des enfants du voyage », *préc.*

²⁶ Art. 3 à 5.

²⁷ F. BERNARD, « Les développements récents du droit français en ce qui concerne les populations non sédentaires », in *Mélanges Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, pp. 247-258, p. 252.

²⁸ V. la circulaire du 1^{er} oct. 1985 (*JO* du 6 nov. 1985).

chaque demande de titre de circulation²⁹. Elle est également favorisée par le régime des peines sanctionnant la méconnaissance de ces obligations légales. D'une part, les peines prévues en cas de défaut de visa sont identiques quand bien même le carnet doit être visé plus fréquemment que les autres titres de circulation. L'application uniforme de la loi ouvre la voie à une répression pénale plus soutenue et potentiellement disproportionnée envers les titulaires d'un carnet, sans égard pour la situation administrative très contraignante qui leur est imposée. D'autre part, l'article 5 de la loi du 3 janvier 1969 aggrave la sanction pénale qui réprime le défaut de carnet de circulation. Celui-ci constitue un délit passible d'un emprisonnement de trois mois à un an alors que le défaut de livret spécial ou de livret de circulation est constitutif d'une simple contravention de 5^{ème} classe. Dans ces conditions, force est d'admettre que « l'exercice d'une activité imprécise jointe au défaut corrélatif de ressources régulières légitime la périodicité des contrôles envers une population *a priori* suspecte », soumise à une répression pénale d'une intensité bien plus forte.

20. – Le monde des non-sédentaires comprend ainsi plusieurs classes d'individus que séparent différentes manières d'être itinérant. L'itinérance des gens du voyage y est conçue comme un mode de vie qui leur est intrinsèque et qui ne s'explique pas autrement que par l'identité consubstantielle à ces populations. Dans cette perspective, le législateur intervient « pour organiser l'errance qui les caractérise, pour offrir un statut à ces individus en perpétuelle pérégrination »³⁰. La consécration juridique d'un tel mode de vie entraîne l'application de règles de droit spéciales, rigoureuses dans leur principe et contraignantes dans leur mise en œuvre. La prise en considération des divers types d'itinérance n'en demeure pas moins un critère neutre d'application du droit. Cette neutralité est également renforcée par la recherche d'une sédentarisation progressive de ces groupes qui doit favoriser leur inclusion dans la communauté nationale.

2. – Une neutralité renforcée par la mise en œuvre d'une politique d'inclusion

21. – La consécration juridique d'un mode de vie itinérant ne s'explique pas par la reconnaissance des particularités culturelles des gens du voyage. Elle est au contraire liée à une volonté de normalisation de ces groupes³¹. La permanence de titres de circulation correspond à « l'organisation d'un statut transitoire vers la sédentarisation » et n'implique aucunement « la valorisation des conditions d'existence liées au nomadisme »³². À la surveillance policière de ces populations s'ajoute une rationalisation juridique de l'itinérance qui emprunte plusieurs voies.

22. – Un premier dispositif impose aux gens du voyage un ancrage territorial fixe. Toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation est tenue d'indiquer « simultanément la commune à laquelle elle désire être rattachée et le motif du choix de la commune »³³. Cette obligation, bien qu'elle ne vaille pas domicile fixe, produit certains des effets qui y sont attachés, notamment pour la célébration du mariage,

²⁹ Arrêté du 22 mars 1994 relatif à la mise en œuvre par la gendarmerie nationale d'un traitement automatisé d'informations nominatives concernant le suivi des titres de circulation délivrés aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe (JO du 22 juill. 1994).

³⁰ ATTAL-GALY, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, *op. cit.*, p. 235.

³¹ Dans ce sens, J.-P. LIÉGEOIS, « Nomades, tsiganes et pouvoirs publics en France au XX^{ème} siècle : du rejet à l'assimilation », *Études Tsiganes*, 1979, n° 4, pp. 1-12.

³² A. REYNIERS, « Le traitement administratif des tsiganes », *Études Tsiganes*, 1983, pp. 120-136, p. 122.

³³ Décret n° 70-708 du 31 juill. 1970, *préc.*, art. 23.

l'inscription sur les listes électorales ou encore pour l'accomplissement des obligations fiscales³⁴. De toute évidence, un tel ancrage territorial constitue un instrument de surveillance autant qu'un moyen artificiel de sédentarisation des groupes nomades. Il est en effet de nature à freiner l'amplitude ainsi que la fréquence des déplacements des gens du voyage, contraints de retourner de manière périodique dans leur commune de rattachement pour y réaliser diverses formalités administratives³⁵.

23. – Les effets attendus de cette domiciliation légale ont été renforcés par la mise en place de conditions de stationnement appropriées à l'itinérance des gens du voyage. Cette exigence résulte à l'origine d'une volonté d'assimilation non coercitive de ces groupes sociaux. Dans une circulaire en date du 16 mai 1978, le ministre de l'Intérieur faisait ainsi part de son vœu « d'améliorer les conditions de vie [des gens du voyage] et de faciliter leur intégration dans la communauté nationale » et souhaitait en conséquence « que soient prévus dans les secteurs connus comme lieux habituels de séjour ou de passage de ces populations, des terrains aménagés pour l'accueil des caravanes »³⁶. Le principe de la création des premiers terrains d'accueil dans les années soixante-dix était donc étroitement lié à la négation du mode de vie itinérant des gens du voyage.

24. – Ce but exclusif a toutefois été révisé au profit d'une reconnaissance de leurs besoins spécifiques³⁷. La loi du 31 mai 1990 tendant à la mise en œuvre du droit au logement marque à cet égard un tournant significatif. Son article 28 témoigne de la volonté des parlementaires d'encadrer strictement l'arrêt des voyageurs³⁸, notamment à travers l'élaboration d'un schéma départemental établissant « les conditions d'accueil spécifiques » de ces groupes sociaux et l'obligation faite aux communes de plus de 5000 habitants de prévoir « les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur [leur] territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet »³⁹. L'échec relatif de ces dispositions a justifié une relance législative qui s'est concrétisée par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Cette seconde loi, dite « loi Besson II », réaffirme l'objectif d'une cohabitation pacifique avec les gens du voyage tout en veillant à assurer l'effectivité de leur accueil dans des conditions décentes⁴⁰.

25. – La signification de cette politique d'accueil demeure toutefois ambiguë. Elle traduit au premier chef « la volonté d'emprise de l'État »⁴¹ sur ces populations et

³⁴ L'art. 10 de la loi du 17 janv. 2002 sur la modernisation sociale étend aux gens du voyage la procédure d'élection de domicile auprès d'une association spécialisée pour l'accès aux droits sociaux. V. AUBIN, *La commune et les gens du voyage*, op. cit., n° 149.

³⁵ Selon J. CHARLEMAGNE, « au début, dans les années 70, les itinérants ont craint que le fichage rende possible un nouvel internement dans des camps. Ils ont, par conséquent, choisi des communes de rattachement situées loin de leur circuit traditionnel ou de la région où ils étaient installés », in « La scolarisation des enfants du voyage », intervention préc.

³⁶ Circulaire n° 78-202 du 16 mai 1978.

³⁷ V. P. BIDEBERRY, *Rapport sur la situation des gens du voyage et les mesures proposées pour l'améliorer*, Rapport au Premier ministre, juin 1980, lequel prônait le « libre choix du mode de vie, libre exercice du droit au voyage ou du droit à la sédentarisation ». Cité in A. REYNIERS, *Le stationnement des populations nomades en France*, Centre de recherches tsiganes, Université Paris V, 1986.

³⁸ V. J. CHARLEMAGNE, « Les Tsiganes et gens du voyage », in *Regards sur l'actualité*, n° 255, nov. 1999, pp. 32-33.

³⁹ Art. 28.

⁴⁰ Pour autant, la première loi Besson, tout comme la seconde, n'ont pas remis en cause l'obligation de rattachement à une commune.

⁴¹ J. CHARLEMAGNE, « Les tsiganes en France : face aux normes sédentaires », in P. WILLIAMS [coord.], *Tsiganes : identité, évolution*, Syros Alternatives, 1989, pp. 187-195, p. 192.

conduit en pratique à accentuer les différentes formes de contrôle social dont elles sont l'objet. L'obligation d'accueil qui pèse sur certaines communes permet tout d'abord de quadriller l'espace national et de rationaliser leurs déplacements à partir d'une implantation géographique qui ne correspond pas nécessairement aux besoins professionnels, religieux ou familiaux des gens du voyage. L'instauration d'espaces réservés pour les familles itinérantes a ainsi modifié « radicalement les formes de relations à l'espace entretenues par les familles du voyage »⁴². La modification de ce rapport à l'espace est d'autant plus forte que le législateur a renforcé les sanctions en cas de stationnement illicite, allant même jusqu'à autoriser le recours à l'exécution forcée pour procéder à l'expulsion des gens du voyage irrégulièrement installés sur le domaine public ou des terrains privés⁴³.

26. – Par ailleurs, si les aires d'accueil n'ont « pas pour but d'accueillir des personnes destinées à se sédentariser »⁴⁴, le stationnement des gens du voyage ne pouvant dépasser quelques mois, elles doivent permettre de favoriser la fréquentation des services publics et offrent un support pour la mise en place d'une politique d'action sociale envers ces populations systématiquement considérées comme « défavorisées »⁴⁵. La deuxième loi Besson dispose ainsi que le schéma départemental « définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage » qui fréquentent les aires permanentes d'accueil⁴⁶. De même, la circulaire n° 2001-49 précise que les aires d'accueil sont situées au sein de « zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (équipements scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels ainsi qu'aux différents services spécialisés) »⁴⁷.

27. – Or, la mise en œuvre de ces mesures est avant tout un correctif à l'itinérance, non un vecteur de diffusion des normes et valeurs traditionnelles propres aux voyageurs⁴⁸. Ces dispositions font réapparaître le « côté tutélaire de l'intervention collective » et l'affirmation d'un contrôle portant sur l'existence du besoin d'éducation, de santé, etc., ainsi que sur la possibilité de le satisfaire dans des conditions qui arraisonnent ces familles aux institutions de la communauté des sédentaires⁴⁹. Dans leur principe, les règles relatives au stationnement et à l'accueil des gens du voyage constituent un outil qui facilite de manière indirecte la réalisation de l'objectif d'inclusion de ces groupes sociaux dans la communauté nationale.

28. – En définitive, le système juridique fait de l'itinérance un critère déclenchant l'application d'un corps de règles spéciales à un ensemble d'individus définis sur la base

⁴² J.-B. HUMEAU, *Tsiganes en France, de l'assignation à l'habitat*, L'Harmattan, 1995, p. 72.

⁴³ Art. 27 et 28 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (JO du 7 mars 2007). V. P. YOLKA, « Le nomade et le Hérisson », *JCP A*, 7 mai 2007, act. 414. Cette loi s'inscrit dans un mouvement de pénalisation des voyageurs qu'avait déjà initiée la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure.

⁴⁴ I. MULLER-QUOY, « Accueil et stationnement des gens du voyage », *J.-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 716, n° 35.

⁴⁵ J. CHARLEMAGNE, « Politiques sociales, exclusion, santé », *art. cit.*

⁴⁶ Art. 1.

⁴⁷ Dans les faits, cet accès n'est que très relatif. La CAA de Versailles a d'ailleurs récemment censuré un schéma départemental qui ne prenait pas en compte les besoins des gens du voyage en matière de soins médicaux : CAA Versailles, 21 sept. 2006, *Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale*, n° 04VE01586, *AJDA* du 12 mars 2007, p. 539, note E. Aubin.

⁴⁸ J. CHARLEMAGNE, « Les tsiganes en France : face aux normes sédentaires », *art. cit.*

⁴⁹ *Ibid.* En particulier, l'art. L. 552-5 du Code de la sécurité sociale subordonne le droit au versement des prestations sociales des gens du voyage à la justification de l'assiduité des enfants du voyage soumis à l'obligation scolaire dans un établissement pendant une durée mensuelle minimum fixée par un arrêté interministériel.

de leur mode de vie non-sédentaire. Ce fait premier justifie la mise en œuvre d'un statut spécifique, largement dérogoire par rapport au droit commun du monde sédentaire. L'itinérance constitue un critère neutre, décalque juridique d'une différence objective de situation. Cette apparence dissimule néanmoins difficilement le vieux fonds de méfiance à l'égard du « nomade », lequel se trouve au contraire cristallisé dans le régime qui structure l'existence des groupes sociaux itinérants, surtout quand leurs membres ne peuvent se prévaloir de ressources régulières. La permanence de l'idéologie sécuritaire, sa vigueur toute récente⁵⁰, sont le signe du caractère factice d'une telle neutralité : l'itinérance cautionne en effet une différence de traitement qui vise un ensemble de populations dont la singularité affleure sans cesse sous la description des règles qui leur sont applicables.

B. – Une neutralité factice

29. – L'édiction d'un tel statut légal et réglementaire, organisant la surveillance et le contrôle des gens du voyage, ne saurait être motivée par la seule prise en considération du mode de vie des groupes sociaux inclus dans cette catégorie juridico-administrative. L'itinérance cesse de paraître neutre dès lors que la différence de traitement qu'elle justifie vise en réalité des individus appartenant ou supposés appartenir à un même ensemble identitaire. À cet égard, le groupe formé par les gens du voyage, « s'il n'est pas explicitement considéré comme une "minorité", l'est [...] implicitement »⁵¹ : il constitue une catégorie ethnique euphémisée, soumise comme telle à un régime juridique particulier, dérogoire et en fin de compte, discriminant.

30. – Le droit français reconnaît d'ailleurs l'existence d'une telle communauté à travers la création d'une Commission nationale consultative des gens du voyage⁵². La neutralité du statut des gens du voyage ne peut donc dissimuler plus longtemps la singularité des groupes sociaux inclus dans cette catégorie (1), d'autant que cette dernière est l'objet d'une reconnaissance supranationale de plus en plus importante (2).

1. – Une neutralité qui cède devant la singularité des groupes sociaux inclus dans la catégorie des gens du voyage

31. – Lorsqu'elle est présentée comme un élément essentiel du mode de vie des gens du voyage, l'itinérance donne de ces derniers une image à la fois simplificatrice et globalisante. À sa façon, le système juridique s'inscrit dans la continuité des représentations sociales afférentes aux nomades, toujours saisis de l'extérieur et tributaires d'un regard uniformisant. L'appellation « gens du voyage » traduit bien cette continuité sociale et institutionnelle : les groupes sociaux qui en font partie ne sont pas distingués les uns des autres, mais sont au contraire amalgamés entre eux et victimes des mêmes stéréotypes. À son tour, cette vision homogénéisante est entretenue par le système juridique en dépit du caractère artificiel de la catégorisation qu'il crée.

⁵⁰ V. YOLKA, « Le nomade et le Hérisson », *art. cit.*

⁵¹ O. BUI-XUAN, *Le droit français entre universalisme et différencialisme*, Economica, 2004, p. 471.

⁵² Instituée en 1992, refondée par le décret n° 99-733 du 27 août 1999 (JO du 29 août) et renouvelée par le décret n° 2003-1120 du 24 novembre 2003 (JO du 27 novembre). Rattachée au ministre chargé des affaires sociales, cette Commission a pour mission « d'étudier les problèmes spécifiques que connaissent les gens du voyage et de faire des propositions en vue d'améliorer leur insertion dans la communauté nationale ».

32. – Car la pratique du voyage ne correspond pas à la réalité juridique véhiculée par les différentes lois qui structurent l’itinérance. En effet, si le fait d’être Voyageur est un « élément constitutif de l’identité », « le nomadisme est plus un état d’esprit qu’un état de fait. Son existence et son importance sont plus d’ordre psychologique que d’ordre géographique »⁵³. Tous les gens du voyage ne sont pas des itinérants, nombreux sont ceux qui vivent de façon sédentaire. Cette réalité est attestée de longue date. Le recensement de 1960-1961 avait dénombré 79.452 personnes sur l’ensemble du territoire national, qui se répartissaient en 26.628 personnes se déplaçant en permanence, 21.690 personnes « semi-sédentaires », c’est-à-dire qui ne se déplacent qu’une partie de l’année, et 31.134 gens du voyage fixés localement⁵⁴. Ces chiffres approximatifs ont été renouvelés depuis. Selon le Rapport Delevoye, les gens du voyage compteraient aujourd’hui entre 220.000 et 250.000 personnes, sédentaires ou itinérantes, et le ministère de l’Équipement dénombre pour sa part 150.000 personnes itinérantes en 2000⁵⁵.

33. – Le rapport Delamon apporte des précisions sur le nombre de personnes détentrices des différents titres de circulation. En 1990, sur un total de 83.050 personnes recensées, 53.677 s’étaient vu délivrer des livrets spéciaux, 4.348 des livrets de circulation et 25.025 avaient des carnets de circulation. Le rapport ajoute que si « les personnes recensées comme étant titulaires de l’un des documents administratifs ne sont pas toutes des tsiganes et voyageurs », il est néanmoins possible d’affirmer que « les tsiganes et voyageurs se retrouvent surtout parmi les titulaires de livrets spéciaux et des carnets de circulation où ils sont très largement majoritaires »⁵⁶. En mars 2002, sur 156.282 personnes répertoriées détentrices d’un titre de circulation, 76.109 avaient des livrets spéciaux, 9.689 des livrets de circulation et 70.484 des carnets de circulation.

34. – Compte tenu de la diversité des modes de vie des « gens du voyage », leur itinérance supposée ne saurait à elle seule justifier la différence de traitement à laquelle ils sont soumis et rendre compte de leur identité collective. Celle-ci n’en reste pas moins bien réelle : « les populations tsiganes peuvent être considérées comme formant un ensemble organisé, même si la structure, dans leur cas, n’est pas rigide mais changeante. Une configuration significative demeure à travers la société »⁵⁷. Au-delà de la diversité de ces populations, apparaît une organisation sociale fondée sur un « système des groupes »⁵⁸ entretenant un rapport particulier avec leur entourage. La cohérence de ces populations repose sur trois constantes principales⁵⁹. L’ethnologie révèle tout d’abord une organisation communautaire et endogamique des cellules familiales, source de sécurité mais aussi de subordination des individus au tout⁶⁰, de socialisation des enfants et de transmission des savoirs. Le deuxième élément permanent d’organisation concerne l’économie des gens du voyage. Celle-ci n’est pas statique mais « s’insère dans l’économie de la société environnante qui en fixe le plus

⁵³ J.-P. LIÉGEOIS, *Tsiganes, op. cit.*, p. 61.

⁵⁴ Rapport DELEVOYE, *préc.*

⁵⁵ Chiffres rapportés par C. ROBERT, *Les groupes tsiganes en France : éternels étrangers de l’intérieur ?*, thèse Paris X, janvier 2006, dactyl., p. 144.

⁵⁶ Rapport A. DELAMON, *La situation des gens du voyage et les mesures proposées pour l’améliorer*, rapport au Premier ministre, 1990, p. 12.

⁵⁷ J.-P. LIÉGEOIS, *Tsiganes, op. cit.*, p. 57.

⁵⁸ J.-P. LIÉGEOIS, *Roma, Tsiganes, Voyageurs*, Éd. du Conseil de l’Europe, 1994, p. 69.

⁵⁹ V. REYNIERS, *Le stationnement des populations nomades en France, op. cit.*

⁶⁰ « L’individu est ce que son appartenance à tel ou tel groupe le fait être », selon J.-P. LIÉGEOIS, *Roma, Tsiganes, Voyageurs, op. cit.*, p. 63.

souvent les conditions d'exercice »⁶¹. Marquée par la pluriactivité, l'absence de salariat, l'association temporaire, elle consiste le plus souvent dans la vente de biens et l'offre de services aux sédentaires. Le dernier trait caractéristique de l'organisation sociale des populations dites du voyage est l'opposition déterminante avec le monde des non-voyageurs, celui des *Gadjé*. Elle procède d'une logique de différenciation qui concerne tous les aspects de la vie quotidienne des gens du voyage, à tel point que « la participation active d'un Tsigane au monde des Gadjé, quand bien même celle-ci renverrait à la défense des intérêts du groupe [...], introduit une rupture décisive » entre l'individu et sa communauté⁶².

35. – La société de ces groupes est dès lors structurée par « une culture forte, capable d'absorber des éléments étrangers, hommes ou traits culturels, sans être modifiée dans le fond, capable de résister aux chocs de l'histoire et à des types de situation très diversifiés »⁶³. Le vocable administratif qui sert à les désigner témoigne d'un processus d'appauvrissement culturel au profit d'une vision schématique, fondée sur le nomadisme inhérent à ces groupes, ou bien mettant en exergue l'analphabétisme, la marginalité qui les affectent, toutes difficultés d'insertion auxquelles il importe de remédier. Ce faisant, le système juridique n'accorde aucun espace aux dimensions culturelles et ethniques des gens du voyage, alors même que les règles applicables à l'itinérance concernent de manière quasi-exclusive des personnes ayant en partage une appartenance commune.

2. – Une neutralité en contradiction avec la reconnaissance supranationale de l'appartenance ethnique des gens du voyage

36. – La neutralité apparente du droit français est d'autant plus artificielle que l'appartenance des gens du voyage à un ensemble de populations pouvant se définir à partir de certains traits culturels est reconnue par différentes institutions supranationales⁶⁴.

37. – Le Conseil de l'Europe a joué un rôle pionnier en abordant les problèmes liés à « la situation des Tsiganes et autres nomades en Europe » dans une recommandation du 30 septembre 1969⁶⁵. Le Conseil des ministres a par la suite souligné la nécessité de sauvegarder « le patrimoine et l'identité culturels des populations nomades »⁶⁶. De même, la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe admettait le « droit de vivre » des nomades parmi les non-voyageurs sur un pied d'égalité⁶⁷. En 1993, un pas supplémentaire a été franchi avec la reconnaissance des Tsiganes en tant que « minorité dépourvue de territoire », contribuant à « la diversité culturelle de l'Europe, et cela à plusieurs égards, que ce soit par la langue et la musique ou par leurs activités artisanales »⁶⁸. Les Tsiganes et voyageurs sont ainsi réputés occuper « une place

⁶¹ A. REYNIERS, « Quelques jalons pour comprendre l'économie tsigane », *Études tsiganes*, Vol. 12, 1998.

⁶² C. ROBERT, *Les groupes tsiganes en France*, *op. cit.*, p. 117.

⁶³ J.-P. LIÉGEOIS, *Tsiganes*, *op. cit.*, p. 137.

⁶⁴ V. M. DANBAKLI, *Texte des institutions internationales concernant les Tsiganes*, L'Harmattan, 2001 ; R. GOY, « L'émergence des Roms en droit international public », *Mélanges Robert Pelloux*, Lyon, L'Hermès, 1980, p. 219.

⁶⁵ Assemblée consultative, recommandation 563 (1969).

⁶⁶ Comité des ministres, résolution 75 (13) du 22 mai 1975.

⁶⁷ Résolution 125 (1981) du 29 oct. 1981.

⁶⁸ V. sur cette question le n° 2/1993 de *Études Tsiganes*, « Expression d'une minorité ».

particulière parmi les minorités »⁶⁹. L'Assemblée parlementaire réaffirma simultanément et à plusieurs reprises la nécessité de mieux défendre les droits des voyageurs. La recommandation R (2000) 4 relative à l'éducation des enfants tziganes souligne quant à elle que les programmes scolaires « devraient être conçus pour respecter l'identité culturelle des enfants rom/tsiganes »⁷⁰. La recommandation R(2001) 17 sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi des Rom/Tsiganes et voyageurs en Europe indique enfin que « la culture et l'identité rom/tsigane devraient être pleinement prises en compte dans la conception et les méthodes de la formation professionnelle ».

38. – La sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies estime au cours d'une session d'août 1977 que « les gitans sont la minorité la plus mal traitée dans divers pays d'Europe » et « exhorte les pays qui ont des tziganes (Romani) à l'intérieur de leurs frontières à accorder à ces personnes, s'ils ne l'ont pas fait jusqu'ici, la totalité des droits dont jouit le reste de la population ». Elle indique en 1991 que les obstacles qui entravent l'exercice de leurs droits par les personnes appartenant à la communauté tzigane « constituent une discrimination spécifiquement dirigée contre cette communauté, la rendant particulièrement vulnérable ». Surtout, dans sa résolution 1992/65 portant sur la protection des Roms (Tziganes), la Commission des Droits de l'Homme « invite les États à prendre toutes les mesures voulues pour éliminer toute forme de discrimination à l'encontre des Roms (Tziganes) ».

39. – L'Union européenne s'est également saisie de la question des droits des Tziganes et Voyageurs⁷¹. 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 fixe⁷². En 1989, le Conseil et les ministres de l'Éducation adoptent une résolution dans laquelle il est affirmé que la culture et la langue des Tziganes et Voyageurs « font partie, depuis plus d'un demi millénaire, du patrimoine culturel et linguistique de la Communauté ». Depuis, l'action des institutions communautaires déborde le seul champ de la scolarisation des enfants tziganes et voyageurs. Le statut de ces derniers 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*⁷³. La Commission 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 »⁷⁴. Le rapport mentionne par ailleurs qu'un « nombre très limité de sites officiellement prévus en France comprennent une offre suffisante de services d'eau, d'électricité et d'autres services de base » et que les gens du voyage « connaissent une obstruction en raison de l'opposition des autorités locales

⁶⁹ Assemblée parlementaire, recommandation 1203 (1993).

⁷⁰ Citée par BUY-XUAN, *Le droit français entre universalisme...*, *op. cit.*, p. 468.

⁷¹ Y. BOEV, « L'Union européenne et les tziganes : la logique d'un double standard », in B. DOBRENKO [dir.], *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n° 12, PULIM, 2004, pp. 73-95.

⁷² 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 ».

⁷³ La Commission utilise le terme Rom dans un sens générique pour désigner les « personnes qui se décrivent elles-mêmes comme Roms, Gitans, gens du voyage, Manouches, Sintis et autres groupes perçus comme “Tziganes” », in *Égalité et non-discrimination*, Rapport annuel 2005, p. 25.

⁷⁴ DGEAS, *La situation des Rom dans une Union européenne élargie*, 2004, p. 43 (souligné par nous).

lorsqu'ils tentent d'acheter un terrain et, s'ils y parviennent, ils rencontrent fréquemment des difficultés pour assurer l'approvisionnement en eau, en électricité et l'enlèvement des immondices et d'autres services publics »⁷⁵.

40. – Dans ce contexte, le droit national demeure en retrait. La singularité des gens du voyage n'est pas admise ; tout au plus les « spécificités » de leur mode de vie donnent-elles lieu à des aménagements légaux et réglementaires qui ne sont pas sans arrière-pensées ni sans produire des effets contrastés sur la situation vécue au quotidien par ces groupes minoritaires. L'approche en termes de discrimination indirecte montre que la genèse des règles de droit qui leur sont applicables est sous-tendue par une même vision faite de défiance et d'incompréhension envers ces populations. Si les réponses apportées au « problème des nomades » ont varié selon les époques, oscillant entre la ségrégation et la volonté d'inclusion dans la communauté nationale, jamais les dispositifs juridiques qui les concernent n'ont réellement tenu compte de leur identité culturelle. Pourtant, le régime des gens du voyage vise bien un ensemble d'individus marqués par une organisation sociale spécifique, des pratiques culturelles, linguistiques et religieuses particulières, une histoire commune ainsi qu'un mode de vie caractérisé à un degré ou un autre par le nomadisme.

41. – La catégorie des gens du voyage n'est donc pas neutre. Elle est tout au plus source de neutralisation d'une origine commune et d'une appartenance ethnique attestée. Le régime qui leur est applicable ne saurait pas davantage n'avoir aucune incidence sur l'exercice de leurs droits. Il importe en conséquence d'analyser si cette catégorisation juridique entraîne un désavantage particulier pour ces groupes sociaux.

II. – UN STATUT JURIDIQUE SOURCE DE DÉSAVANTAGES PARTICULIERS

42. – L'application d'un régime de droit apparemment neutre n'est en effet discriminatoire qu'à la condition qu'elle entraîne un « désavantage particulier » à l'encontre de personnes d'une certaine race ou origine⁷⁶. Marginalisés, en butte aux plus grandes difficultés pour jouir de leurs droits, les gens du voyage se trouvent *a priori* dans une situation extrêmement défavorable. Pour autant, les causes de cet état de fait sont malaisées à saisir. Ainsi que le remarquait M. Pettiti dans l'opinion dissidente émise lors du prononcé de l'arrêt *Buckley*, « la difficulté rencontrée [...] tient, d'une part, à ce que l'accumulation volontaire de règles administratives (dont chacune isolément serait acceptable) aboutit à une impossibilité totale pour une famille tsigane d'assurer convenablement son logement, sa vie sociale... et d'autre part, à ce que l'administration [...] pratique un amalgame entre les mesures d'urbanisme, de protection de la nature, de viabilité des voies d'accès, de modalités de permis d'aménagement foncier, de sécurité routière et de santé publique, qui entraîne en l'espèce la famille Buckley dans un cycle infernal »⁷⁷. La situation des gens du voyage n'est, en France, pas si différente de celle-ci : l'enchevêtrement des réglementations et la diversité des pratiques administratives brouillent les liens de cause à effet entre la situation juridique des gens du voyage et leurs conditions d'existence.

⁷⁵ *Eod. loc.*

⁷⁶ Directive 2000/43/CE préc.

⁷⁷ 25 sept. 1996, *RTDH*, 1997, 47, obs. O. de Schutter.

43. – Néanmoins, les effets négatifs provoqués par les règles qui leur sont applicables sont bien réels. Force est d'admettre que le statut des gens du voyage porte une atteinte manifeste à l'exercice de leurs droits et constitue une entrave à leur pleine citoyenneté politique, économique et sociale. Au demeurant, la preuve d'une discrimination indirecte ne requiert pas un lien direct de cause à effet. Elle peut procéder par déduction logique, puisque la directive 2000/43/CE exige seulement que le désavantage particulier « soit susceptible » de résulter d'une législation, d'un critère ou d'une pratique d'apparence neutre. De même, le diagnostic de discrimination à raison de l'origine ou de la race ne fait pas appel à une comparaison statistique pour révéler un tel désavantage.

44. – Celui-ci ressort à suffisance de l'examen des règles de droit appliquées aux gens du voyage, qu'il s'agisse de leurs droits civils et politiques (A), ou de la jouissance de leurs droits économiques et sociaux (B).

A. – Un désavantage marqué dans l'exercice des droits civils et politiques

45. – Aussi large soit-il, le champ d'application *ratione materiae* de la directive 2000/43/CE n'inclut pas l'exercice des droits civils et politiques. Le droit à la non-discrimination a cependant une portée générale qui englobe l'exercice de ces derniers⁷⁸. L'article 1.1 du Protocole n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme stipule ainsi que « la jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur [...] la race, [...] l'appartenance à une minorité nationale »⁷⁹. Cette stipulation ajoute que « nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit ».

46. – À cet égard, les mécanismes de contrôle des gens du voyage instaurés par la loi du 3 janvier 1969 instituent une différence de traitement discriminatoire, dans la mesure où ces dispositions leur infligent un désavantage particulièrement marqué, aussi bien en ce qui concerne leur liberté d'aller et venir (1) que l'exercice du droit de vote (2).

⁷⁸ F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 2006, 8^{ème} éd., n° 180.

⁷⁹ Ce protocole est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005.

1. – L'atteinte à la liberté d'aller et venir

47. – L'atteinte à la liberté d'aller et venir résulte de l'obligation d'être détenteur d'un titre de circulation. La loi du 3 janvier 1969 institue un régime « restrictif de la liberté d'aller et venir puisque celle-ci est conditionnée par la possession de titres de circulation dont la délivrance et la prorogation impliquent un examen par les autorités de la vie privée »⁸⁰. En plus des noms, prénoms, nationalité, lieu et date de naissance du détenteur, indication de la commune de rattachement et des activités professionnelles exercées, les titres de circulation doivent en effet reproduire le *signalement* de leur titulaire accompagné de leur photographie⁸¹.

48. – Le principe de telles dispositions est difficilement justifiable. D'une part, ce régime ne rompt pas avec celui mis en place par la loi du 16 juillet 1912. Le « signalement » a certes remplacé le caractère raciste du carnet anthropométrique, mais l'inspiration demeure identique⁸². Elle témoigne de la permanence des stéréotypes concernant les gens du voyage. Le 18 janvier 2001, un arrêté modifie les titres de circulation. Dorénavant, seuls doivent être mentionnés les « signes particuliers ». Jusqu'alors, le signalement devait inclure, entre autres, la couleur de peau, des yeux, des cheveux, l'allure de la silhouette⁸³. D'autre part, le recours à un régime d'autorisation préalable est un procédé qui relève de l'exception, étant donné le rang qu'occupe la liberté d'aller et venir dans la hiérarchie des normes. Le Conseil constitutionnel estime en effet que « la liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle »⁸⁴ et qu'elle constitue le corollaire de la liberté individuelle⁸⁵.

49. – À ce titre, le juge constitutionnel accepte de vérifier la compatibilité d'une disposition législative avec les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 lorsqu'une « mesure restrictive de liberté » est en cause, c'est-à-dire une mesure qui en restreint l'exercice sans « pour autant produire un effet équivalent à celui qui résulterait d'une privation totale de mouvement »⁸⁶. L'obligation pour les gens du voyage de détenir un titre de circulation constitue sans aucun doute une telle mesure. Elle rend en effet possible un contrôle général de leurs déplacements sur l'ensemble du territoire national. Or, le Conseil constitutionnel a admis que la mise en œuvre de systèmes de vidéosurveillance dans les voies et lieux ouverts au public met en cause la liberté d'aller et venir, étant donné la surveillance qu'ils permettent d'exercer. Le Conseil a toutefois estimé que de tels systèmes n'exerçaient pas un degré de contrainte excessif sur la liberté de choix de mouvement des individus et leur création n'a donc pas été jugée inconstitutionnelle⁸⁷.

⁸⁰ LAVIALLE, « La circulation et le stationnement... », *art. cit.*

⁸¹ Selon la circulaire du 1^{er} oct. 1985, *préc.*

⁸² M. BOUTET, « Maintien d'une discrimination... », *art. cit.*, p. 176.

⁸³ Arrêté du 18 janvier 2001 modifiant l'arrêté du 21 août 1970.

⁸⁴ 79-107 DC du 12 juill. 1979, *Ponts à péage*, *AJDA* 1979, p. 46, *RDP* 1979, p. 1691, obs. L. Favoreu.

⁸⁵ 93-323 DC du 5 août 1993, *Contrôles et vérifications d'identité*, *AJDA* 1993, p. 815, note P. Wachsmann. De même, le juge administratif en fait une « liberté fondamentale » (CE Ass. 8 avr. 1987, *Peltier*, p. 128, concl. J. Massot, *AJDA* 1987, p. 327, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre, *JCP* 1987, n° 20905, note Debène, *Rev. adm.* 1987, p. 237, note P. Terneyre, *RFDA* 1987, p. 608, note B. Pacteau ; CE 9 nov. 1992, *Président du gouvernement du territoire de la Polynésie française*, *RFDA* 1993, p. 570, concl. S. Lasvignes) et a eu l'occasion de censurer l'atteinte non justifiée à « la liberté de circulation des citoyens sur le territoire de la République » commise par le pouvoir réglementaire (CE Ass. 20 déc. 1995, *Mme Vedel*, *RFDA* 1996, p. 313, concl. Delarue).

⁸⁶ L. FAVOREU *e.a.*, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 2007, 4^{ème} éd., n° 219-3.

⁸⁷ 94-352 DC du 18 janv. 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (Vidéosurveillance)*, *RFDC* 1995, p. 362, note L. Favoreu.

50. – Mais l'obligation de détenir un titre de circulation peut aussi priver une personne de toute latitude de mouvement compte tenu des effets potentiels de la réglementation qui s'analyse alors en une mesure privative de liberté⁸⁸. Les contrôles des titres de circulation s'accompagnent parfois de vérifications au poste de police au cours desquelles le voyageur est totalement privé de sa liberté de mouvement durant plusieurs heures.

51. – La légalité des titres de circulation fait également problème au regard des conventions internationales auxquelles la France est partie. Elle l'est tout d'abord au regard de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel énonce que « toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi ». S'appuyant sur cette stipulation, le Comité des droits de l'homme a consacré un principe général d'égalité devant la loi qui « impose à l'État de ne pas adopter et mettre en œuvre une loi dont le contenu serait discriminatoire »⁸⁹, ce qui est pourtant le cas de la législation applicable aux gens du voyage. De même, l'article 5(d) i de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale oblige les États parties à garantir les droits civils, notamment la liberté de circulation et de résidence sur leur territoire, sans distinction de race ou d'origine⁹⁰.

52. – La question de la compatibilité du régime des titres de circulation se pose aussi au regard d'une application combinée de la clause de non-discrimination inscrite à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme⁹¹ et de l'article 2 du Protocole n° 4. Ce dernier affirme 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 ». Les restrictions qui peuvent être apportées à l'exercice de cette liberté doivent être « prévues par la loi », et 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 ». Il semble que la justification des titres de circulation ne puisse valablement reposer sur un de ces motifs. L'article 14 est en effet violé « lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »⁹². Un tel rapport manque en l'occurrence : si le but de la loi du 3 janvier 1969 peut paraître légitime, la différence de traitement ne saurait être tenue pour proportionnée, car elle est dictée pour l'essentiel par des considérations ethniques⁹³. Or, la Cour européenne considère que la discrimination fondée sur l'origine ethnique est inacceptable dans « la société démocratique contemporaine fondée sur le respect du pluralisme et la diversité culturelle »⁹⁴. De surcroît, l'institution des titres de circulation n'est en rien nécessaire dans la mesure où les gens du voyage ne constituent pas davantage que les autres

⁸⁸ 80-127 DC des 19 et 20 janv. 1980, *Loi Sécurité et Liberté*, AJDA 1981, p. 275, note J. Rivero.

⁸⁹ SUDRE, *Droit européen...*, *op. cit.*, n° 182.

⁹⁰ La France a ratifié cette Convention le 27 août 1971.

⁹¹ Sur la portée de cette stipulation, V. SUDRE, *Droit européen...*, *op. cit.*, n° 181, D. MARTIN, *Égalité et non-discrimination dans la jurisprudence communautaire*, Bruylant, 2006, spéc. n° 357 *s.* Cet auteur souligne la frilosité de la Cour européenne en ce qui concerne la protection des groupes défavorisés, notamment des Tsiganes. La jurisprudence européenne semble toutefois évoluer dans un sens plus favorable à la défense de leurs intérêts.

⁹² *Affaire linguistique belge*, 23 juill. 1968, série A, n° 6, AFDI 1968, p. 201, obs. R. Pelloux. V. également P. SUDRE, *Droit européen...*, *op. cit.*, n° 184.

⁹³ Par analogie, *Hoffmann*, 23 juin 1993, A.225 C : décision de retrait à la mère de la garde de ses enfants qui poursuit un but légitime au regard de la protection des droits de l'enfant, mais qui est disproportionnée car « dictée pour l'essentiel par des considérations de religion ».

⁹⁴ *Timishev c. Russie*, 13 déc. 2005, RDP 2006, n° 3, obs. P. Sudre.

groupes sociaux sédentaires, une menace de trouble à l'ordre public ni une source particulière de délinquance. Enfin, la sanction de la détention de ces titres ou du défaut de visa par l'autorité administrative apparaît excessive au regard du but recherché, notamment pour les titulaires d'un carnet de circulation.

53. – L'obligation d'un rattachement à une commune entraîne un désavantage particulier du même ordre pour les gens du voyage. Les textes internationaux précités protègent en effet le libre choix de la résidence pour tout individu. Or, tel n'est pas le cas pour les personnes qui doivent détenir un titre de circulation. Le choix de la commune de rattachement est en effet tributaire de l'attitude de l'autorité préfectorale. Alors que le voyageur doit indiquer la commune à laquelle il désire être rattaché et les raisons qui motivent son choix, le préfet peut décider de ne pas accéder à sa demande pour des « motifs graves tirés notamment de l'ordre public »⁹⁵. De même, l'identité du demandeur, la composition de sa famille, la ou les professions qu'il exerce, « le cas échéant » le motif invoqué à l'appui de la demande de rattachement, sont obligatoirement transmis au maire de la commune concernée qui dispose d'un délai de 15 jours pour prendre un avis motivé sur la suite à réserver à la demande de rattachement⁹⁶. Au cas où l'avis serait négatif, « le préfet pourra en tirer argument pour rejeter le rattachement souhaité et en choisir un autre »⁹⁷. Par ailleurs, le changement de commune de rattachement doit faire l'objet d'une demande argumentée de la part du voyageur qui doit joindre « les pièces justifiant [qu'il] a établi des attaches dans une autre commune »⁹⁸. Le choix du rattachement est encore contraint par l'article 8 de la loi du 3 janvier 1969 qui limite le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation à 3 % de la population municipale⁹⁹.

54. – Le régime des titres de circulation et l'obligation de rattachement constituent donc une restriction à la liberté d'aller et venir des gens du voyage que seules « l'idéologie sécuritaire »¹⁰⁰ et la volonté de sédentarisation qui irriguent la loi du 3 janvier 1969 permettent d'expliquer. Le désavantage particulier qui résulte de ces dispositions légales est d'autant plus réel pour les gens du voyage dont le mode de vie est sédentaire, puisqu'ils sont soumis en tout état de cause à ces formalités pesantes et injustifiées au regard de l'interdiction des discriminations.

55. – Des enquêtes réalisées auprès des gens du voyage font enfin apparaître que les détenteurs de documents de circulation rencontrent parfois des obstacles pour obtenir leur carte nationale d'identité. Plusieurs cas de figure ont été recensés à partir de témoignages¹⁰¹. Le refus de demander un titre de circulation auprès de la préfecture peut d'abord occasionner un refus de délivrance de carte nationale d'identité par la mairie. La délivrance d'une carte nationale d'identité peut ensuite être conditionnée à la présentation d'un titre de circulation, celui du demandeur ou encore d'un autre membre de sa famille (époux ou parents).

2. – Une discrimination patente en matière de droit de vote

⁹⁵ Décret n° 70-708 du 31 juill. 1970, *préc.*, art. 23.

⁹⁶ *Ibid.*, art. 24.

⁹⁷ LAVIALLE, « La circulation et le stationnement... », *art. cit.*

⁹⁸ Décret n° 70-708 du 31 juill. 1970, *préc.*, art. 26.

⁹⁹ V. sur ce point AUBIN, *La commune et les gens du voyage*, *op. cit.*, n° 142.

¹⁰⁰ AUBIN, « La liberté d'aller et venir des nomades... », *art. cit.*

¹⁰¹ CENTRE EUROPÉEN POUR LES DROITS DES ROMS, *Hors d'ici ! Anti-tsiganisme en France*, Rapport pays n° 15, nov. 2005, p. 71.

56. – L’entrave à la liberté d’aller et venir se double d’une discrimination patente en ce qui concerne l’exercice de leur droit de vote par les détenteurs d’un titre de circulation. L’inscription sur les listes électorales n’est en effet possible, pour leurs titulaires, qu’« après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune »¹⁰². Or, tout autre citoyen français en âge de voter peut légalement procéder à une telle inscription sur la liste électorale de la commune où il habite depuis six mois au moins¹⁰³. Selon le rapport Delamon, cette disposition conduit à priver 75 % des itinérants de leur droit de vote¹⁰⁴. La constitutionnalité d’une telle restriction est discutable. Le Conseil constitutionnel estime en effet, sur la base des articles 3 de la Constitution et 6 de la Déclaration de 1789, que « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et d’éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n’en sont pas exclus pour une raison d’âge, d’incapacité ou de nationalité »¹⁰⁵.

57. – En outre, les gens du voyage ne peuvent bénéficier des dispositions de l’article L. 15-1 du Code électoral, lequel permet aux 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 » d’être, sur leur demande, « inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l’organisme d’accueil agréé dont l’adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d’identité ou qui leur a fourni une attestation établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois ». Les gens du voyage se trouvent en conséquence dans l’impossibilité d’exercer leur droit de vote dans des conditions identiques aux autres individus sans domicile fixe. Le Conseil d’État n’a d’ailleurs pu faire autrement que valider le refus opposé par le ministre de l’Intérieur d’étendre aux gens du voyage cette procédure de domiciliation¹⁰⁶.

58. – Les dispositions de la loi du 3 janvier 1969 créent donc un désavantage particulier pour les gens du voyage quant à l’exercice de leurs droits civils et politiques. « Citoyens de seconde zone », soumis à des restrictions injustifiables en ce qui concerne leur liberté d’aller et venir, les gens du voyage souffrent également d’une marginalité économique et sociale résultant des règles de droit qui leur sont spécialement applicables.

B. – Un désavantage avéré dans la jouissance des droits économiques et sociaux

59. – « La volonté d’assimiler n’a jamais réduit le désir d’exclure »¹⁰⁷ : la mise en œuvre de politiques d’inclusion des gens du voyage dans la communauté nationale n’a pas suffi à enrayer leur marginalisation. Les règles juridiques qui les concernent n’ont pas pour objet l’amélioration de leurs conditions de vie mais s’attachent uniquement à encadrer les conséquences de leur mode de vie¹⁰⁸. Les considérations de type sécuritaire continuent dès lors de prévaloir sur la question de l’exercice des droits économiques et

¹⁰² Loi du 3 janv. 1969, art. 10.

¹⁰³ Art. L. 11 du Code électoral.

¹⁰⁴ *Rapport préc.*, 1^{ère} partie, II, C.

¹⁰⁵ 82-146 DC du 18 nov. 1982, *Code électoral et Code des communes : élection de conseillers municipaux (Quotas par sexe)*, *AJDA* 1983, p. 74, note J. Boulouis.

¹⁰⁶ CE 6 déc. 2002, *GISTI*, req. n° 223570.

¹⁰⁷ LIÉGEOIS, *Roma, Tsiganes, voyageurs*, *op. cit.*, p. 151.

¹⁰⁸ Selon E. AUBIN, « Territoires et sécurité : la sécurité pour quoi la sécurité pour qui ? », in DROBENKO, *Territoires et minorités...*, *op. cit.*, pp. 125-144, p. 144.

sociaux des gens du voyage, en dépit de l'extension du RMI et la généralisation de la couverture maladie et d'autres droits sociaux qui en est la conséquence¹⁰⁹.

60. – Si l'accès à une pleine citoyenneté économique et sociale des gens du voyage reste compromise, la cause principale peut être trouvée dans la précarité des conditions de stationnement des voyageurs (1), lesquelles crée un désavantage particulier qui ne leur permet pas de bénéficier de la totalité des droits économiques et sociaux protégés notamment par la directive 2000/43/CE (2).

1. – La précarité des conditions de stationnement, obstacle à une pleine citoyenneté économique et sociale

61. – Composante de la liberté d'aller et venir, le stationnement des gens du voyage est aussi une condition déterminante de l'exercice de leurs droits économiques et sociaux. La Cour européenne a établi un tel lien dans son arrêt *Chapman* où elle déclare que « des mesures portant sur le stationnement des caravanes de la requérante n'ont pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur la faculté de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition »¹¹⁰. L'article 8 de la Convention impose en conséquence aux États parties l'obligation positive de permettre aux voyageurs de suivre leur mode de vie. Dans un arrêt *Connors*, la Cour a également mis en exergue la vulnérabilité des Tsiganes dont le caractère de minorité implique une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie¹¹¹.

62. – La conformité des dispositions nationales relatives au stationnement des gens du voyage avec l'article 8 de la Convention mérite examen. Il n'est pas certain que les règles applicables en la matière leur permettent de mener une vie privée et familiale qui corresponde effectivement au standard posé par la jurisprudence. Si la seconde loi Besson affermit l'obligation d'accueil qui pèse sur les communes de plus de 5.000 habitants, force est d'observer qu'à ce jour, le nombre des emplacements disponibles est très loin de correspondre aux besoins réels des gens du voyage. Ceux-ci seraient en effet quatorze fois inférieurs aux besoins estimés¹¹². Au début de l'année 2006, le nombre total des aires d'accueil s'élève à 262, ce qui représente 6.970 places, soit 18 % des prescriptions contenues dans les schémas départementaux. De même, seules 62 aires de grand passage sur un total de 360 aires étaient installées à cette date¹¹³.

63. – L'effet négatif engendré par des capacités d'accueil insuffisantes est renforcé par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 qui accentue la répression du stationnement irrégulier¹¹⁴. Cette disposition autorise les maires des communes qui ont rempli l'obligation d'accueil d'interdire par arrêté le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires aménagées. Il s'agit donc « d'un cas d'interdiction générale et absolue juridiquement fondée par l'assignation aux Tsiganes d'un lieu d'accueil et de séjour »¹¹⁵.

¹⁰⁹ Mais selon A. REYNIERS, « le RMI n'a pas le pouvoir de résoudre les problèmes posés par l'insertion des gens du voyage », in « RMI et insertion sociale : un détour par l'économie », *Études tsiganes*, 1992, n° 2, pp. 2-14, p. 3.

¹¹⁰ *Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janv. 2001, RTDH 2001, p. 887, obs. F. Sudre.

¹¹¹ *Connors c. Royaume-Uni*, 27 mai 2004.

¹¹² ROBERT, *Les groupes tsiganes en France*, op. cit., p. 145.

¹¹³ S. ZITOUNI, *Étude sur les difficultés rencontrées par les Gens du Voyage et les Roms en France*, Ministère des Affaires Étrangères, Mission de Coordination pour les Droits de l'Homme, 2006, p. 40.

¹¹⁴ MULLER-QUOY, « Accueil et stationnement des gens du voyage », *préc.*, n° 54.

¹¹⁵ AUBIN, « Territoires et sécurité... », *art. cit.*, p. 133.

La légalité des arrêtés d'interdiction de stationner est donc fonction du respect des normes techniques d'équipement et d'aménagement des aires d'accueil. Pour répondre à une vocation d'habitat, celles-ci avaient évolué vers davantage de confort. Néanmoins, seules les normes minimales ont été rappelées par une circulaire du 3 août 2006, suite à des contestations d'élus locaux et afin de favoriser la réalisation des aires.

64. – La loi Besson II consacre en réalité un équilibre fragile et mouvant entre la reconnaissance du mode de vie traditionnel des gens du voyage et les préoccupations sécuritaires des élus locaux. L'expression de ces dernières se trouve d'ailleurs favorisée par la loi du 18 mars 2003 relative à la Sécurité intérieure, dont l'article 53 pénalise le stationnement illicite, en groupe, sur une propriété publique ou privée. L'article 322-4-1 du Code pénal prévoit que l'occupation sans titre expose les contrevenants à une peine de six mois et de 3.750 euros d'amendes. Le législateur a également prévu des peines complémentaires lorsque l'installation s'est faite au moyen d'un véhicule automobile. Celui-ci peut alors être saisi et confisqué sauf s'il sert d'habitation, et le permis de conduire suspendu pour une durée maximale de trois ans.

65. – Cette pénalisation vise au premier chef les gens du voyage considérés dans leur identité culturelle. Le délit « d'installation en réunion » a pour objet de dissuader le comportement en groupe de ces derniers¹¹⁶. Quand bien même le législateur n'aurait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation selon le Conseil constitutionnel, cette mesure témoigne du caractère exceptionnel de la législation applicable au stationnement des gens du voyage, lesquels sont d'ailleurs expressément visés dans le texte de loi¹¹⁷. De surcroît, même lorsque les voyageurs séjournent dans un lieu de façon régulière, parfois sur le terrain qu'ils ont acquis, ils peuvent faire l'objet d'une procédure d'expulsion pour des motifs sécuritaires. L'arrêt *Connors* de la Cour européenne en est une illustration topique dans un contexte comparable à celui de la France¹¹⁸. Dans ces conditions, que reste-t-il du droit à une vie privée et familiale, compte tenu de l'état d'instabilité des gens du voyage ?

66. – L'application des règles d'urbanisme contribue également à marginaliser les gens du voyage. L'article 8 de la loi du 5 juillet 2000 modifiant l'article L. 111.1.2 du Code de l'urbanisme permet en effet la réalisation des aires d'accueil en dehors du périmètre urbanisé de la commune. En pratique, « ce dispositif autorise les communes à implanter des aires d'accueil dans des secteurs éloignés des zones agglomérées »¹¹⁹, alors même que le schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation au vu notamment des possibilités de « scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques »¹²⁰. Les règles qui encadrent l'implantation des aires d'accueil facilitent ainsi une répartition du sol qui empêche dans la majorité des cas un accès non-discriminatoire des gens du voyage à la pleine citoyenneté économique et sociale.

2. – Un accès entravé des gens du voyage à une entière citoyenneté économique et sociale

¹¹⁶ V. les travaux préparatoires, fort éclairants sur ce point.

¹¹⁷ V. aussi l'art. 58 de la loi et les remarques de YOLKA, « Le nomade et le Hérisson », *art. cit.*, ainsi que la circulaire du 3 juin 2003 de la Direction des affaires criminelles et des grâces (BOMJ, n° 90).

¹¹⁸ À cette occasion, la Cour a estimé qu'une mesure d'expulsion sommaire constitue une violation de l'article 8 de la Convention.

¹¹⁹ B. DROBENKO, « Du droit de l'urbanisme et de l'habitat des gens du voyage », in DROBENKO, *Territoires et minorités...*, *op. cit.*, pp. 175-194, p. 183.

¹²⁰ Art. 1.I de la loi n° 2000-614 du 5 juill. 2000.

67. – La directive 2000/43/CE couvre un domaine étendu en matière de droits économiques et sociaux. À cet égard, les gens du voyage se trouvent dans une situation défavorable que n'explique pas seulement le changement économique ou technique. La précarité des conditions de stationnement rejait par exemple sur « l'accès à l'emploi aux activités non salariées ou au travail »¹²¹. Le stationnement pendant des périodes plus ou moins longues est en effet une modalité essentielle de l'économie des voyageurs. Les restrictions qui y sont apportées ont donc un impact négatif immédiat qui se traduit le plus souvent par une impossibilité de fait d'exercer leur profession. L'accès à l'emploi non salarié est également rendu plus difficile quand un diplôme est exigé par la loi¹²², tandis que l'apprentissage intra-familial et informel est le mode dominant de transmission du savoir-faire chez les gens du voyage.

68. – De même, les gens du voyage continuent d'être défavorisés en ce qui concerne l'accès à l'éducation¹²³. « Alors que les enfants de moins de 16 ans représentent près de 45 % de la population des Gens du Voyage, seule la moitié d'entre eux sont scolarisés, dont moins de 10 % tout au long de l'année »¹²⁴. Ce faible taux s'explique en partie par les difficultés de stationnement rencontrées. La scolarisation des enfants est rendue illusoire par le manque d'emplacements disponibles, mais aussi parce que le refus d'inscription scolaire est un moyen supplémentaire pour ne pas pérenniser le stationnement des gens du voyage sur le territoire de la commune, alors même que l'exercice du droit à l'instruction n'est en rien dépendant des règlements d'urbanisme ou des mesures de police destinées à satisfaire aux exigences de l'ordre public¹²⁵.

69. – L'accès aux avantages sociaux¹²⁶, c'est-à-dire aux « prestations à caractère économique ou culturel accordées dans les États membres par les pouvoirs publics ou par les organismes privés »¹²⁷, constitue un problème particulier pour certains voyageurs. C'est notamment le cas des individus entre 19 et 25 ans qui ne peuvent légalement prétendre au RMI. Cette interdiction d'apparence neutre entraîne un effet particulièrement rigoureux parmi les gens du voyage, puisque l'absence d'assistance sociale crée une charge financière disproportionnée pour les familles de ces jeunes adultes alors même que le taux de chômage qui les touche est beaucoup plus élevé. Une autre forme de discrimination indirecte peut être détectée dans l'octroi des aides au logement. Protégées au titre du domicile¹²⁸, les « résidences mobiles » et plus spécialement les caravanes constituent en effet un habitat qui reste en dehors de la politique sociale du logement alors même que les caravanes sont « l'habitat traditionnel » des gens du voyage aux termes de la loi¹²⁹.

70. – L'examen des effets provoqués par l'application des principales dispositions relatives aux gens du voyage témoigne dès lors des multiples entraves opposées à la jouissance de leurs droits. Celles-ci soulignent l'incidence dramatique du régime

¹²¹ Art. 3.1 a) de la directive 2000/43/CE, *préc.*

¹²² V. not. loi n° 96-603 du 5 juill. 1996 relative au développement du commerce et de l'artisanat (*JO* du 6 juill. 1996), décret n° 98-246 du 2 avr. 1998 relatif à la qualification professionnelle exigée pour l'exercice des activités prévues à l'article 16 de cette loi (*JO* du 3 avr. 1998).

¹²³ Art. 3.1 g) de la directive 2000/43/CE.

¹²⁴ ZITOUNI, *Étude sur les difficultés rencontrées par les Gens du Voyage*, *op. cit.*, p. 45.

¹²⁵ Ce point a été souligné par la HALDE dans sa délibération n° 2007-30 en date du 12 février 2007.

¹²⁶ Art. 3.1 f) de la directive 2000/43/CE.

¹²⁷ CJCE 30 sept. 1975, *Cristini*, aff. 32/75, *Rec.*, p. 1085.

¹²⁸ CE 2 déc. 1983, *Ville de Lille c. Ackermann*, *Dr. soc.* 1985, p. 388, note R. Romi ; *Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janv. 2001, *préc.*

¹²⁹ V. J. CHARLEMAGNE, « Le droit au logement des gens du voyage : Un droit en trompe l'œil ? », *Études Tsiganes*, Vol. 15, 2001, pp. 57-73.

juridique qui structure leur existence. Loin d'être neutre dans les faits, il est au contraire la source d'une exclusion durable de ces groupes minoritaires qui n'ont parfois d'autre alternative, du moins pour ceux qui continuent de suivre un mode de vie itinérant, que de se sédentariser.

* *
 *
 *

71. – Les règles applicables aux gens du voyage revêtent en conséquence un caractère discriminatoire dans la mesure où les désavantages de toutes sortes qu'ils subissent sont le produit d'un ensemble législatif et réglementaire qui repose *in fine* sur un critère illégal. La prise en considération du mode de vie itinérant des gens du voyage dissimule mal l'existence de populations susceptibles de revendiquer une même identité collective et soumises à une différence de traitement peu justifiable. En tout état de cause, les spécificités de l'itinérance ne suffisent pas à expliquer l'édiction et le maintien d'un régime à la fois dérogatoire et répressif envers ces groupes sociaux minoritaires. Le système juridique est au contraire le foyer d'une vision des gens du voyage faite de stéréotypes, qu'il nourrit et fait perdurer en dépit d'une volonté d'inclusion dans la communauté nationale. Celle-ci est d'ailleurs à double tranchant : la mise en place de dispositifs spéciaux afin de répondre de manière appropriée à leurs besoins contribue, elle aussi, à enfermer les gens du voyage dans une problématique qui a pour effet de perpétuer le statut de marginaux qui a de tout temps été le leur. Le droit à la non-discrimination permet de jeter un regard nouveau sur cette situation en montrant la source réelle de leurs difficultés : un statut juridique rigoureux, appliqué à une catégorie d'individus à raison de leur origine nomade, d'une culture partagée et d'un destin solidaire.

Christophe Le Berre