



## ***MODE VIE DES GENS DU VOYAGE / LOIS REPRESSIVES ET DEROGATOIRES, LA DIAGONALE DE LA DISCRIMINATION***

*Par Simone GABORIAU, présidente de chambre honoraire de la Cour d'appel de Paris*

Comment me suis-je intéressée aux gens du voyage ?

*Pour moi la justice est une rencontre humaine ; je n'ai jamais conçu mes fonctions autrement qu'associées à une prise de contact avec la réalité sociale et humaine.*

Dans mes fonctions pénales, spécialement celles de juge d'instruction que j'ai exercées pendant neuf ans, j'ai eu affaire à toutes les classes sociales et tous les niveaux dans la hiérarchie sociale. Bien que les premiers de cordée y étaient infiniment peu représentés !

Parmi les mondes rencontrés a figuré la communauté des gens du voyage. Quelle fut ma stupéfaction quand, jeune juge d'instruction, en 1973, je me suis rendue compte que parmi les personnes que je rencontrais celles qui majoritairement signaient avec une croix car ne sachant pas écrire étaient les gens du voyage, « les gitans ». Moi fille d'instituteurs de la République, élevée dans l'idéal d'une école qui ouvrait le chemin vers la citoyenneté de tous, spécialement par l'apprentissage de l'écriture et de la lecture ainsi que par la découverte du plaisir de celle-ci, j'ai réalisé qu'il y avait parmi les oubliés de la République les gens du voyage que j'ai cherché, alors à mieux connaître. Et puis j'ai voulu ne pas suivre la « logique générale » du placement en détention provisoire des gens du voyage afin qu'elle soit, comme pour les autres inculpés, exceptionnelle.

Quelques années plus tard, j'ai présidé le tribunal de grande instance de Limoges de 1990 à 2002 et dans mes tâches juridictionnelles ont figuré les demandes d'expulsions des gens du voyage « en stationnement illicite » ; j'ai donc connu la première loi Besson puis la seconde et j'ai été amenée à construire une jurisprudence sur ces questions d'expulsions à une époque où la Cour Européenne des Droits de l'Homme n'avait pas encore construit sa propre jurisprudence exigeant le respect du principe de proportionnalité. Dans mes implications dans le monde extérieur tendant à favoriser la connaissance du contexte social des dossiers judiciaires figuraient, outre mes démarches personnelles de recherche d'informations, celles liées à l'accès au droit, étant présidente du Conseil Départemental d'Accès au Droit. C'est ainsi que j'ai travaillé avec l'association Ma Camping 87 faisant partie de la fédération FNASAT ; parfois, son président a informellement joué le rôle de médiateur ou d'amicus curiae<sup>1</sup>

Et c'est parce que, désormais à la retraite, j'ai toujours conservé cette préoccupation pour la situation des gens du voyage que j'ai l'honneur de participer à ces échanges du 8 octobre 2020.

Je consacrerai les propos qui suivent au droit au logement des gens du voyage.

---

<sup>1</sup> Personnalité que le juge peut entendre sans formalités dans le but de rechercher des éléments propres à faciliter son information



## LE LOGEMENT EST LA COLONNE VERTEBRALE DE L'ACCES AUX DROITS

### ANTITSIGANISME

Les préjugés antitsiganes<sup>2</sup> ne sont pas seulement un phénomène historique, mais sont activement reproduits par des acteurs et des institutions qui cherchent à conforter leur position de pouvoir sur cette partie de la population, dont il faut malheureusement reconnaître qu'elle est considérée par beaucoup comme indésirable.

Pourtant des institutions de la République, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)<sup>3</sup>, le Défenseur des droits<sup>4</sup>, ainsi que de l'Europe, Conseil de l'Europe<sup>5</sup> et Union Européenne<sup>6</sup>, sont sensibilisées à cette question ; en outre, de nombreuses associations se mobilisent pour faire reculer cette stigmatisation des gens du voyage. A ce jour, ni les associations ni les institutions n'ont réussi à faire progresser de façon significative la lutte contre l'antitsiganisme<sup>7</sup>.

La structuration historique des politiques autour de la volonté d'élimination<sup>8</sup> des « nomades » consacrée par la loi du 16 juillet 1912, reste une toile de fond faite de stéréotypes nourrissant encore la pensée de bien des décideurs. Considérés par les pouvoirs publics comme des marginaux, les Gens du Voyage subissent aujourd'hui encore des discriminations qui limitent l'exercice de leurs droits de citoyen<sup>9</sup>.

---

<sup>2</sup> « Un préjugé est une attitude ou une opinion dirigée contre les membres d'un groupe ou d'une catégorie sociale. Il combine des croyances et des jugements de valeur avec des prédispositions émotionnelles. Les préjugés jouent un rôle clé dans la dynamique de justification des discours, des propos ainsi que des politiques, des actions et des pratiques discriminatoires. » in « Le regard des chercheurs : Une progression de la tolérance envers les Roms » Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01515881/document>

<sup>3</sup> Fondée en 1947 à l'initiative de René Cassin, elle est l'Institution nationale de protection et de promotion des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations unies.

<sup>4</sup> Autorité administrative indépendante, créée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et instituée par la loi organique du 29 mars 2011.

<sup>5</sup> « Les résultats des activités de monitoring du Conseil de l'Europe, notamment celles du Commissaire aux droits de l'homme et du Comité européen contre le racisme et l'intolérance (ECRI), et des éléments de preuve émanant d'autres sources, démontrent que les Roms et les Gens du voyage en Europe souffrent toujours d'un antitsiganisme persistant et répandu, reconnu comme une forme spécifique de racisme alimentée par de nombreux préjugés et de stéréotypes, et sont encore, dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, les victimes de diverses formes de discrimination, notamment la ségrégation scolaire et la sédentarisation forcée, de discours et, parfois, de crimes de haine. » <https://www.coe.int/fr/web/roma-and-travellers/anti-gypsyism/-/discrimination>.

Le 1 juillet 2020, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres aux États membres, qui, pour la première fois, demande à ses 47 États membres d'inclure l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques.

<sup>6</sup> Depuis plusieurs années, l'UE a tiré la sonnette d'alarme face à ces discriminations envers les gens du voyage. Elle a donc mis en place un cadre législatif qui incite les pays européens à intégrer les communautés roms et tsiganes dans leurs sociétés et de combattre les discriminations qu'elles subissent. Voir notamment : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_12\\_499](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_12_499)

<sup>7</sup> La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a été nommée en 1990 Rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme sous toutes ses formes.

[https://www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh\\_rapport\\_2017\\_bat\\_basse\\_definition.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh_rapport_2017_bat_basse_definition.pdf)

Voir aussi <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rap-origine-num-15.06.20.pdf>

<sup>8</sup> Emmanuel Filhol, « Le discours républicain sur les « nomades » (1908-1912) : les cas d'Étienne Flandin et de Marc Réville » Ethnologie française 2018/4 (N° 172)

<sup>9</sup> ibid



Je n'évoquerai pas ici les discriminations subies par les gens du voyage car eux seuls peuvent en parler à partir de leur vécu quotidien. Je parlerai de la discrimination systémique résultant d'une accumulation de dispositifs juridiques dérogatoires, source d'obstacles particuliers qui se dressent contre eux dans l'exercice de leurs droits fondamentaux que sont le respect de leur vie privée et familiale ainsi que de leur mode de vie et d'habitat. A cet égard, il faut souligner que l'aire de stationnement étant assimilée aux formules de logement temporaire pour personnes défavorisées et la caravane est elle-même définie comme un logement précaire provisoire cette situation est rapprochée d'une solution d'hébergement d'urgence pour sans-abri. Elle empêche l'accès aux aides au logement, et ne permet pas l'octroi de prêts bancaires préférentiels lors d'achats de caravanes<sup>10</sup>.

#### APPELLATION « GENS DU VOYAGE »

L'appellation « gens du voyage<sup>11</sup> » est un construit administratif<sup>12</sup> qui n'entretient qu'un rapport très lointain avec les données de la vie sociale, économique et culturelle des personnes qui sont concernées et dont la vie quotidienne est en jeu. Au niveau des instances européennes, elle est intégrée dans le terme « Roms ». Ce dernier, utilisé par le Conseil de l'Europe<sup>13</sup> et adopté par l'Union européenne, englobe aussi les « gens du voyage » ; il comprend la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes que l'on désigne comme « Gens du voyage ».<sup>14</sup>

Les « gens du voyage », les voyageurs comme eux-mêmes se désignent, ont une autre histoire que les Roms, même s'ils peuvent avoir des origines historiques communes ; ils sont français depuis des générations.

Ils ont, par ailleurs, tous subi la déportation sous les régimes nazis ou obéissant aux nazis ; pendant l'occupation nazie la France a pratiqué l'internement des tziganes dont certains ont été déportés. Ce drame de l'internement s'est prolongé jusqu'à la fin mai 1946, date où 4 camps fonctionnaient encore<sup>15</sup> (on voulait fixer les nomades pour les préparer à la sédentarisation). La France a, au reste, pratiqué plusieurs fois l'internement des « nomades ».

#### GENS DU VOYAGE ET DROITS FONDAMENTAUX

**Le logement est la colonne vertébrale de l'accès aux droits politiques économiques, sociaux et civils dont le droit à la vie privée.**

---

<sup>10</sup> ibid

<sup>11</sup> Employée pour la première fois par la circulaire du 20 octobre 1972 prise en application de la loi du 3 juillet 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes, l'appellation « gens du voyage » a remplacé le terme « nomade » qui était utilisé depuis la loi du 16 juillet 1912.

<sup>12</sup> « Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte » Christophe Le Berre, Maître de conférences à l'Université Paris X-Nanterre Revue du droit public 01/05/2008

<sup>13</sup> désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms), Conseil de l'Europe, voir glossaire terminologique raisonné sur les questions roms, version datée du 18 mai 2012, <https://www.angvc.fr/wp-content/uploads/2016/09/COE-20120518-Glossaire-Roms.pdf> ; 4.9.2020 A9-0147/2020 : RAPPORT sur la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms: lutter contre les comportements négatifs envers les personnes d'origine rom en Europe [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0147\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0147_FR.html)

<sup>14</sup> Sur la distinction « gens du voyage/Roms » voir « L'expulsion des Roms et des gens du voyage Les « fils du vent » face aux apories du droit public » Emmanuel Aubin cité infra à la note 24

<sup>15</sup> L'internement des Tziganes en France 1940-1946, la mémoire et l'oubli conférence d'Emmanuel Filhol et de Jacques Sigo <https://www.cercleshoah.org/spip.php?article26> ; il y est notamment rappelé que « par le décret du 6 avril 1940, de la République finissante, signé par Lebrun, les Tziganes, soupçonnés d'espionnage, deviennent des voyageurs assignés à résidence. Les Allemands imposent bientôt l'internement dans des camps »



D'une façon générale, les gens du voyage affrontent au quotidien un maquis de textes qui ne reconnaissent pas effectivement leur droit au libre choix de leur mode de vie, sédentarisé ou itinérant, ou avec des périodes de l'un et de l'autre (que l'on peut appeler stabilisation ou ancrage). L'application de ces textes se fait, trop souvent, à l'encontre de leurs aspirations légitimes voire de leurs droits fondamentaux. Sans oublier l'aggravation de la pénalisation de l'occupation des terrains qui a fortement accentué la criminalisation de ces modes d'habitat.

**La tradition républicaine Française centrée sur l'unicité et l'indivisibilité du peuple rend compliquée une approche respectueuse de la culture des populations constituant les « gens du voyage ».**

Certes la France connaît bien une certaine adaptation de son droit en ce qui concerne les gens du voyage mais cette différenciation poursuit des objectifs de nature essentiellement sécuritaire et non protectrice d'une identité culturelle particulière.

#### LE MODE DE VIE MOBILE ET LES GENS DU VOYAGE

**Disons-le tout de suite la possibilité de mener une vie mobile n'est pas interdite dans le droit français – ce serait au reste anti constitutionnel et contraire aux prescriptions de la convention européenne des droits de l'homme.** Ce mode de vie n'est pas proclamé comme un droit mais il est intégré dans le code civil au titre de la qualification de « sans domicile stable ». Article 102<sup>16</sup> du code civil alinéa2.

Le mode de vie spécifique aux gens du voyage est désormais défini en creux et de façon allusive par l'article 1 de loi du 5 juillet 2000. En effet, si la loi du 27 janvier 2017 mit, fort heureusement, fin à la discrimination du carnet de circulation par l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969, **elle a introduit un rapprochement significatif avec les personnes sans domicile stable<sup>17</sup> » sans prendre en considération le mode de vie itinérant des « gens du voyage » ; pourtant, demeure la référence, dans la loi, au caractère « traditionnel » de leur habitat.**

Article<sup>18</sup> 1 : *« Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles installées sur des aires d'accueil ou des terrains prévus à cet effet.*

*Ce mode d'habitat est pris en compte par les politiques et les dispositifs d'urbanisme, d'habitat et de logement adoptés par l'Etat et par les collectivités territoriales. »*

Les résidences mobiles sont ainsi définies par l'article 1 du décret du 26 décembre 2019 :

*« ... les résidences mobiles mentionnées à l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 susvisée sont des véhicules terrestres habitables qui conservent des moyens de mobilité et que le code de la route n'interdit pas de faire circuler. »*

#### L'importance de schéma départemental d'accueil des Gens du voyage (SDGV)

**Le schéma départemental d'accueil des Gens du voyage (SDGV) constitue un dispositif de planification des différentes possibilités d'accueil des gens du voyage.**

---

<sup>16</sup> *Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement.*

*Le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles.*

<sup>17</sup> AJDA 2017 « Le statut des gens du voyage saisi par la loi Egalité et citoyenneté » Florian Aumond, Maître de conférences en droit public, université de Poitiers

<sup>18</sup> Ancienne rédaction « I. - Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. »



Adopté conjointement par le préfet et le président du conseil départemental après avis d'une commission consultative au sein desquelles siègent des associations de voyageurs, le schéma départemental détermine les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés les différents types d'accueil des gens du voyage : les aires de stationnement limité dans le temps, les aires de grands passages réservées à l'accueil de grands rassemblements traditionnels ou occasionnels, enfin, les terrains familiaux locatifs pour l'accueil prolongé des gens du voyage et de leurs caravanes.

Ces terrains familiaux (auxquels aspirent nombre de gens du voyage) sont définis ainsi dans la loi du 5 juillet 2000 « *Des terrains familiaux locatifs aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, le cas échéant dans le cadre des mesures définies par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, ainsi que le nombre et la capacité des terrains( ...)* ».

Leur mise à disposition n'est pas obligatoire et ils peinent gravement à être mis en application. Le décret du 26 décembre 2019 dispose en son article 15-II « *Pour leur attribution, il est notamment tenu compte du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions d'habitat actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail, de la mobilité géographique liée à l'emploi et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs* ». L'arrêté définissant, notamment, la liste des pièces justificatives pouvant être exigées du demandeur par le bailleur ainsi qu'un contrat type de location, est en cours de préparation.

Ces dernières années, le rôle central des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), a été amplifié par un empilement de textes successifs.

**Si les associations de voyageurs ont droit à la parole, il reste qu'ils doivent subir les décisions « prises d'en haut » même si elles ne correspondent pas à leurs besoins.**

Ainsi, bien souvent, la conception des aires d'accueil ne répond pas aux modes d'organisation, de circulation et d'installation familiale classique chez les gens du voyage, (vie en familles élargies, proches ou apparentées).

La Cour des Comptes a, dans ses rapports de 2012 et 2017 (cités infra), souligné notamment la « faible attention » accordée à l'aménagement et la gestion des aires ainsi que l'inadaptation de bien des terrains.

En témoigne la situation de l'aire d'accueil des gens du voyage du Petit-Quevilly, située à 500 mètres de l'usine de produits chimiques Lubrizol, qui a pris feu le 26 septembre de l'an passé. Et ce fut une révélation pour l'opinion publique de constater cette situation irrespectueuse des droits à la santé des gens du voyage.

Une tribune parue dans Libération le 1 octobre 2019 en témoigne : *La situation géographique de l'aire de Petit-Quevilly n'est pas une exception : de nombreuses aires d'accueil des gens du voyage sont implantées dans des franges urbaines, éloignées des centres-villes et reléguées aux abords de zones industrielles à risque, notamment des usines Seveso comme à Rouen. Souvent entourés d'autoroutes, de voies rapides ou ferrées et d'usines de toutes sortes, les lieux choisis pour l'aménagement des aires d'accueil ont en commun un environnement très dégradé, soumettant les populations obligées d'y vivre à des nuisances et des pollutions quotidiennes importantes (bruits, produits dangereux, mauvaise qualité de l'air, circulation incessante, etc.)<sup>19</sup>.*

---

<sup>19</sup> [https://www.liberation.fr/debats/2019/10/01/les-gens-du-voyage-victimes-invisibles-de-lubrizol\\_1754743](https://www.liberation.fr/debats/2019/10/01/les-gens-du-voyage-victimes-invisibles-de-lubrizol_1754743) William Acker, juriste, un des signataires de cette tribune, publiera le 9 avril 2021 aux Éditions du commun : « Où sont les gens du voyage ? inventaire critique des aires d'accueil »



Ainsi les gens du voyage font, l'objet d'une assignation à des modes d'habitation réglementés qui pourtant, du fait de la carence des autorités publiques, n'existent dans la réalité ni en quantité suffisante ni de façon suffisamment adaptée à leur besoins spécifiques.

## II LE « DELOGEMENT » : UNE DISCRIMINATION FONDEE SUR UN REGIME A LA FOIS DEROGATOIRE ET REPRESSIF

### Petit retour en arrière sur la genèse de la loi du 5 juillet 2000

A l'origine, figure une décision du 2 décembre 1983, rendue par le Conseil d'Etat, qui a jugé que si les pouvoirs de police générale dont dispose le maire d'une commune lui permettent de réglementer les conditions de circulation et de séjour des gens du voyage en vue d'éviter **toute atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques**, les mesures ainsi prises « *ne sauraient légalement ni comporter une interdiction totale de stationnement et de séjour ni aboutir en fait à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire* » Ainsi, un maire ne pouvait interdire de manière générale le stationnement des gens du voyage sur le territoire de sa commune. La question est devenue, alors, une urgence politique.

La première loi Besson du 31 mai 1990 a voulu par son article 28, créant le schéma départemental des gens du voyage, **favoriser le développement des aires d'accueil en imposant aux communes de plus de 5 000 habitants l'installation de telles aires**. Alors seulement le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour les réaliser allaient pouvoir, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal.

On peut penser que cette loi a voulu œuvrer pour l'instauration d'un contrat social avec les gens du voyage en cherchant un équilibre entre les obligations de chacun.

Mais l'effet négatif engendré par des capacités d'accueil insuffisantes des aires d'accueil dédiés<sup>20</sup> même 30 ans après cette loi, cumulé avec le durcissement des mesures pouvant être prise à l'encontre des gens du voyage au fil de l'évolution de cette loi et de sa successeure (BESSON 2) **ont brisé l'équilibre fragile entre ces deux parties asymétriques du contrat, ce, bien sûr, au profit des décideurs. Cela d'autant que le législateur n'a pas hésité à pénaliser les stationnements irréguliers** en aggravant cette pénalisation peu de temps après son instauration. En outre, la législation française, qui s'est ainsi durcie dans le traitement des gens du voyage, reste totalement indifférente aux exigences de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

### La pénalisation : Mesures répressives en aggravation incessante :

#### loi du 18 mars 2003 aggravée par la loi du 7 novembre 2018

Dans un premier temps le législateur a créé le délit « d'occupation illicite en réunion d'un terrain » -article 322-4-1 du Code Pénal-par la loi du 18 mars 2003, dont le Conseil constitutionnel a admis la

---

<sup>20</sup> Dans son rapport public de février 2017 - <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/04-accueil-accompagnement-gens-du-voyage-Tome-2.pdf> - cinq ans après leur rapport thématique sur ce sujet - <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laccueil-et-laccompagnement-des-gens-du-voyage> - la Cour des comptes constate que « depuis 2010, le nombre de places créées dans les aires d'accueil a continué de progresser ». Fin 2015, 26 873 places étaient disponibles, soit 25 % de plus qu'en 2010 ; Elle pointe néanmoins la persistance de disparités régionales « importantes » et non des moindres et que « Seuls 17 départements ont totalement rempli leurs obligations », ajoute la Cour.



constitutionnalité<sup>21</sup> avec une réserve d'interprétation non opérationnelle<sup>22</sup>. La loi du 7 novembre 2018 a doublé les peines encourues – précédemment six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende - en rajoutant un dispositif particulier « l'amende délictuelle forfaitaire ». Il faut ajouter que lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale, à leur saisie à l'exception des véhicules destinés à l'habitation. Que devient une caravane lorsque le véhicule qui la tracte est saisi ? On voit qu'ainsi le mode de vie des gens du voyage est atteint ce qui constitue une violation de leur droit au logement. La suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus est également prévue.

**Cette pénalisation vise, au premier chef, les gens du voyage considérés dans leur identité culturelle.**

Quand bien même le législateur n'aurait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, comme l'a estimé le Conseil constitutionnel, cette mesure témoigne du régime d'exception appliqué à la législation relative au stationnement des gens du voyage qui cumule pénalisation et procédure particulièrement expéditive<sup>23</sup>.

On sait, par ailleurs, que ce délit sert, dans la pratique, de support à des expulsions manu militari sans aucune base procédurale d'expulsion ou d'évacuation, qui ont justifié l'intervention du Défenseur des Droits.

#### **Les procédures d'expulsion expéditives : l'élimination de la procédure judiciaire au profit d'une procédure administrative dérogatoire**

La loi du 5 juillet 2000 avait certes prévu une procédure « d'évacuation » (terme incroyable s'agissant de faire déloger des êtres humains !) des caravanes stationnées irrégulièrement mais **elle était entre les mains du juge des référés judiciaire qui avait toujours sa marge d'appréciation.**

Désormais **les maires peuvent user de procédures d'expulsion expéditives, instaurées par la loi du 5 mars 2007, dont le champ a été étendu par la loi du 7 novembre 2018.** En cas de stationnement de gens du voyage contraire à l'arrêté d'interdiction, légalement pris, ils peuvent demander au préfet de mettre en demeure les occupants des résidences mobiles de quitter les lieux.

Cette mise en demeure, qui peut intervenir seulement si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Pour contester cette mise en demeure en saisissant la juridiction administrative, les gens du voyage doivent agir dans ce délai fixé par le préfet qui, dans la pratique, ne dépasse jamais ce minimum de 24 heures. Difficile de faire plus expéditif !

#### **Les exigences européennes méprisées**

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) considère que « la vulnérabilité des Roms et gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et mode de vie propre » et que « l'article 8 de la convention impose aux Etats contractants l'obligation positive

<sup>21</sup> Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003. Ne peut-on depuis soutenir que le doublement des peines encourues caractérise une "disproportion manifeste entre les infractions et les sanctions concernées" ?

<sup>22</sup> « dès lors que s'appliqueront de plein droit, dans le respect des droits de la défense, les principes généraux du droit pénal énoncés aux articles 121-3 et 122-3 du code pénal, qui précisent respectivement qu'" Il n'y a point de délit sans intention de le commettre " et que " N'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte »

<sup>23</sup> L'occupation illicite de terrain : une pénalisation nécessaire des Gens du voyage ? Céline Chassang Maître de conférences Université Paris Nanterre Etudes Tsiganes 2014/4-2015/1



**de permettre aux Roms et gens du voyage de suivre leur mode de vie propre » (CEDH, 17 octobre 2013, Winterstein et autres c. France, n°27013/07).**

La CEDH a, en outre, affirmé, dans cette décision, que l'appartenance des gens du voyage à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre doivent être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer, non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de relogement.

D'autre part, au titre des garanties procédurales de l'article 8, de la convention (droit de toute personne au respect « de sa vie privée et familiale »), toute personne victime d'une ingérence dans les droits que lui reconnaît cette disposition doit pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents qui en découlent.

**L'article 322-1-4-1 du code pénal n'a pas fait l'objet d'un contrôle de conventionnalité.**

**La procédure issue de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 a fait l'objet d'un contrôle de conventionnalité par l'arrêt du 14 mai 2020 AFFAIRE HIRTU ET AUTRES c. France<sup>24</sup> (Requête no 24720/13). La France a été une nouvelle fois condamnée.**

La cour ne l'a pas invalidée a priori mais a considéré qu'en l'espèce le droit au recours d'un juge n'avait pas été effectif (article 13 de la convention) alors qu'au titre des garanties procédurales de l'article 8 de la convention, toute personne victime d'une ingérence dans les droits que lui reconnaît cette disposition doit pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents qui en découlent, ce qui suppose pour les personnes appartenant à un groupe socialement défavorisé que soient considérés leurs besoins particuliers. La CEDH donne un sacré coup de semonce à cette procédure particulièrement dérogatoire. Si nos autorités voulaient bien lire attentivement cet arrêt cela modifierait profondément les pratiques.

En effet, relevant que la procédure administrative instituée par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, se singularise par l'absence d'intervention d'une autorité judiciaire avant l'exécution de la décision d'évacuation forcée, la Cour note qu'en l'espèce, un double recours avait certes été exercé ultérieurement, le premier en application de la procédure spécifique prévue par la loi du 5 juillet 2000 (art. 9 II bis), le second, dans le cadre de la procédure du référé-liberté, elle estime, cependant, que les décisions d'irrecevabilité prononcées dans les deux cas n'ont pas permis un examen au fond de la proportionnalité du moins avant l'arrêt de la cour administrative d'appel intervenu dix-huit mois après l'évacuation du terrain.

En outre, l'urgence caractérisant cette procédure, n'exonère pas l'autorité administrative de l'obligation, substantielle, de prendre en compte les besoins particuliers des membres d'un groupe socialement défavorisé dans l'examen de proportionnalité auquel il lui incombe de procéder et, dans ce contexte, d'apprécier notamment les conséquences de la mesure. Elle note que le droit français prévoit lui-même, par la circulaire du 26 août 2012 (l'arrêté préfectoral était du 29 mars 2013) relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation de terrains illicitement occupés, un ensemble de mesures à

---

<sup>24</sup> Voir commentaire : « L'expulsion des Roms et des gens du voyage Les « fils du vent » face aux apories du droit public » Emmanuel Aubin, Professeur de droit public à l'université de Tours, institut de recherche juridique interdisciplinaire Florian Aumond, Maître de conférences en droit public, faculté de droit et des sciences sociales de l'université de Poitiers



prendre dans ce contexte, le fait que les personnes évacuées disposent d'une caravane ne changeant pas ces exigences

**Ainsi, la cour estime que dans les modalités de l'expulsion « évacuation » il doit y avoir une prise en compte des conséquences de l'expulsion et de la situation particulière des personnes expulsées**

### **TROUVER UN MODUS VIVENDI, EST-CE POSSIBLE ?**

**Il est temps de bâtir un nouveau contrat social. Que les gens du voyage ne soient plus des citoyens entièrement à part mais à part entière !**

Il est, en particulier, urgent de prendre en compte les conséquences de l'arrêt de la CEDH du 14 mai 2020 en étant imaginatif : par exemple pour assurer un recours effectif au juge, envisager la saisine du tribunal administratif par SMS, mettre en place des permanences d'avocat dédiées à ce contentieux (comme cela existe en d'autres domaines), en tout cas, se pencher à chaque fois sur les conséquences de l'expulsion et de la situation particulière des gens du voyage à l'encontre desquels une décision d'évacuation est prise.

**Le droit au droit des gens du voyage autre que la répression, le droit au juge administratif et judiciaire, voilà le but qu'il faut s'assigner.**

Une charte des droits et obligations des autorités publiques et des gens du voyage pourrait être élaborée après une concertation approfondie qui ferait remonter les difficultés vécues et les moyens de les résoudre. Comme la cour des comptes le spécifie dans son rapport 2017 (page 234) « *L'affirmation du droit commun ne doit pas exclure des mesures d'accompagnement spécifiques* »

Notamment il n'est plus tolérable de perpétuer cette fiction selon laquelle les gens du voyage peuvent et doivent stationner exclusivement sur les lieux prévus à cet effet, alors qu'il est établi que l'offre d'accueil par les terrains dédiés à cet effet est très largement insuffisante ; dès lors, on ne peut nier qu'en conséquence les gens du voyage se trouvent contraints de stationner dans des lieux informels<sup>25</sup>. On doit, à tout le moins, trouver, au cas par cas, par une négociation apaisée, des accommodements raisonnables permettant le respect du droit au logement des personnes et familles en cause<sup>26</sup>.

**Même si la France n'est pas prête à reconnaître le concept de « minorité », il reste que l'identité culturelle des « gens du voyage » doit être respectée. Cela ne portera nullement atteinte au principe d'universalité car l'universalité ne peut se concevoir qu'avec la pluralité des cultures.**

---

<sup>25</sup> Il faut rappeler que le Comité Européen des droits sociaux spécialement dans sa décision du 24 janvier 2012 a écrit « *lorsque, faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation (en l'espèce le droit de stationner dans une aire prévue à cette fin) les intéressés sont contraints en vue de satisfaire leurs besoins d'adopter des comportements répréhensibles (en l'espèce stationner irrégulièrement) cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre.* ».

<sup>26</sup> La Cour des comptes dans le rapport précité, page 14, écrit : « *S'il n'est pas envisageable de procéder à des régularisations systématiques qui constitueraient un encouragement à l'illégalité, certaines situations peuvent être réglées au cas par cas (...).* »