

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



Paris, le 20 mai 2015

Avis du Défenseur des droits n°15-11

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sollicité par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en vue de l'examen de la proposition de loi n°1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage en première lecture à l'Assemblée nationale les 9 et 10 juin 2015 ;

Le Défenseur des droits a émis l'avis ci-joint.

Jacques TOUBON

1. Le Défenseur des droits a adopté le 24 novembre 2014 la décision 2014-152, poursuivant le travail engagé depuis plusieurs années sur les questions relatives à l'exercice du droit de vote, à la détention des titres de circulation ainsi qu'aux difficultés rencontrées par les « gens du voyage » et les personnes vivant en caravane en matière d'accès aux droits liés à la scolarisation, à l'habitat et au logement.
2. Eu égard à la décision du Conseil constitutionnel (n°2012-279 QPC du 5 octobre 2012) relative à l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, aux multiples condamnations de la France par les instances internationales et européennes de protection des droits de l'Homme, aux nombreux rapports officiels rendus et propositions de loi formulés sur la réforme du régime applicable aux gens du voyage, le Défenseur des droits recommandait l'inscription d'une réforme telle que celle proposée par la proposition de loi n°1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage au calendrier parlementaire.
3. L'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 proposée à l'article 1er de la proposition de loi n°1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage apparaît répondre à une impérieuse nécessité, tant elle est contraire aux principes fondamentaux de notre démocratie et expose la France aux condamnations répétées des instances internationales.
4. De même, le Défenseur des droits souscrit pleinement à la proposition de rendre effectif le pouvoir de substitution des préfets (article 2), de renforcer la compétence intercommunale (articles 4 à 7), et d'assurer la domiciliation (articles 8 et 9).
5. Toutefois, les dispositions de l'article 3 de la proposition relatives à l'élargissement des possibilités de mise en demeure, par le préfet, de quitter les lieux, prévues à l'article 9 de la seconde loi « Besson » n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, ne semblent pas répondre aux exigences posées notamment par l'arrêt Winterstein du 17 octobre 2013 de la Cour européenne des droits de l'homme en termes de respect du droit à la sécurité, à la vie privée et au respect du domicile.
6. En droit interne, le droit de propriété a « pleine valeur constitutionnelle » (CC, Déc., n° 81-132 DC, 16 janvier 1982), et ce droit fondamental ne peut faire l'objet de limitations légales qu'au nom de l'intérêt général. En regard, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine est un principe à valeur constitutionnelle et le droit au logement est considéré comme un « *devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* », consacré en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle.
7. Alors que la loi ne prévoit aujourd'hui qu'une procédure de mise en demeure de quitter les lieux « que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique », l'article 3 de la proposition de loi prévoit en effet de l'étendre également aux cas où « il existe, dans un rayon de 50 kilomètres, une aire d'accueil spécialement aménagée et offrant des capacités d'accueil suffisantes ».
8. Dans sa décision 2014-152 du 24 novembre 2014, le Défenseur des droits émettait les plus vives réserves sur l'opportunité d'adopter une telle mesure, qui créerait un nouveau cas d'expulsion sommaire.

9. A cet égard, il convient de rappeler que, dans la version initiale de la loi « Besson » du 5 juillet 2000, cette procédure d'expulsion ne pouvait être mise en œuvre que sous le contrôle du juge, garant des libertés publiques. En 2007, ce contrôle du juge a été supprimé au profit d'une procédure accélérée de mise en demeure et d'expulsion par le préfet (points 69 à 73).
10. Or, il semble utile de rappeler que dans la décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011 (par. 51 à 56) sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite « Lopsi 2 », le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions permettant aux préfets de procéder unilatéralement à l'évacuation forcée des lieux occupés sans droit ni titre, notamment par ce qu'elles permettaient de procéder dans l'urgence, sans recours au juge, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement.
11. Ainsi que le soulignent tous les rapports récents, c'est d'abord et avant tout l'insuffisance des aires d'accueil, c'est-à-dire le non-respect par une partie des autorités publiques de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement puis de la loi Besson du 5 juillet 2000, soit une législation mise en place il y a bientôt vingt-cinq années, qui génère de lourdes difficultés de stationnement pour les voyageurs.
12. Enfin, il convient de rappeler que l'appellation « gens du voyage » désigne également des enfants, pour lesquels élargir encore davantage les possibilités d'expulsion ne saurait répondre à l'exigence de prendre en compte leur intérêt supérieur tel que le préconise l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, et que l'élargissement des opportunités légales d'expulsion serait porteur de risques de rupture dans la scolarité, voire de déscolarisation, ainsi que le cas échéant dans le suivi thérapeutique, eu égard au périmètre d'éloignement de 50 kilomètres envisagé.
13. Ce périmètre apparaît disproportionné et étendre les prérogatives des communes qui ont mis en œuvre leurs obligations d'aménagement d'aires d'accueil prévues par la loi Besson au bénéfice d'autres communes qui resteraient en défaut.
14. Pour toutes ces raisons, le Défenseur des droits considère que la formulation actuelle de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ne peut être modifiée de manière à étendre et simplifier la mise en œuvre des droits d'expulsion des maires sans porter une atteinte excessive aux droits des personnes concernées au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme.
15. Par ailleurs, certaines recommandations figurant dans la décision 2014-152 du 24 novembre 2014 du Défenseur des droits pourraient être utilement reprises à l'occasion de l'examen de cette proposition de loi, et particulièrement trois d'entre elles.
16. En premier lieu, il apparaît essentiel de mieux prendre en compte la question des terrains familiaux privés, notamment en réformant l'article L123-1-5 du Code de l'urbanisme, qui permet l'installation de résidences mobiles dans des zones non constructibles, pour que sa portée ne soit pas restreinte aux seuls terrains locatifs, mais également applicable aux terrains privés.

17. Au surplus, l'article susvisé ne devrait plus être rédigé en termes de législation spécifique aux « gens du voyage », approche qui apparait stigmatisante. Nous proposons qu'il vise de manière plus neutre et générale les « caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs » (points 84 à 86).
18. D'autre part, le Défenseur des droits recommande depuis 2011 une extension de la trêve hivernale pour l'accès aux fluides (eau et électricité) pour les personnes vivant en caravanes.
19. Il est en effet, pour le moins, paradoxal que des personnes propriétaires de leurs terrains, n'ayant pas d'impayés, puissent se voir couper l'accès à ces réseaux alors que ce type d'intervention serait absolument impossible à l'égard des personnes qui résident dans des locaux d'habitation et ce, quelles que soit les conditions de leur occupation (points 104 à 114).
20. En dernier lieu, la question de l'accès à l'assurance des caravanes à usage d'habitation permanente reste un enjeu majeur. Dans les faits, souvent obligatoire pour accéder aux aires d'accueil, elle doit couvrir non seulement la caravane en tant que véhicule roulant (assurance obligatoire classique qui concerne tout véhicule et pour laquelle il est possible, en cas de refus, de faire appel au bureau central de tarification) mais également en tant qu'habitation.
21. Or sur ce volet, le code des assurances ne prévoit pas d'obligation pour les assureurs, et la quasi-totalité d'entre eux ne proposent pas de contrat pour les caravanes d'habitation.
22. Le Défenseur préconise donc d'introduire parmi les assurances obligatoires visées aux articles L 200-1 et suivants du Code des assurances les garanties propres aux « caravanes à usage d'habitation permanente de leurs utilisateurs », et de permettre ainsi aux personnes concernées, en cas de refus, de bénéficier de la procédure de désignation par le bureau central de tarification (points 43 à 56).

23. L'opportunité qui est aujourd'hui offerte de mettre fin à un régime discriminatoire, unanimement condamné, doit être également celle de mettre en œuvre les réformes nécessaires au respect des droits de citoyens français appelés « gens du voyage », qui comme tous, ont des devoirs mais également des droits.
24. La loi de 1969 est contraire aux principes fondamentaux de la démocratie et, son abrogation une impérieuse nécessité. Cette occasion ne doit pas être manquée.
25. Cette réforme doit également permettre d'appliquer effectivement et rapidement la loi « Besson », les communes parmi les 50% qui n'ont pas rempli leurs obligations en termes de création d'aires d'accueil, vingt-cinq années après la première loi « Besson », étant en illégalité manifeste, réitérée et délibérée.
26. Enfin, c'est également l'opportunité de mieux prendre en compte le mode de vie et le désir d'ancrage régulier en un lieu d'une partie des personnes vivant de manière permanente en caravane, pour favoriser notamment l'accès à la scolarisation et aux soins, en abordant concrètement le statut de leur habitat et des conditions d'occupation des terrains dont ils sont propriétaires, dits « terrains familiaux ».