

RAPPORT

« Gens du voyage » : lever les entraves aux droits

CONTRIBUTION À LA STRATÉGIE NATIONALE

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 03

ELÉMENTS DE CONTEXTE 04

1· LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE 04

2· LES PÉRIMÈTRES DE COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS 05

3· DES AVIS ET DÉCISIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE DEPUIS SES DÉBUTS 06

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS VISANT À LA PROTECTION EFFECTIVE DES DROITS DES « GENS DU VOYAGE » 08

1· DES RECOURS TROP PEU NOMBREUX 08

2· LA RECONNAISSANCE EFFECTIVE DU MODE DE VIE ITINÉRANT DES « GENS DU VOYAGE » 10

A· Une reconnaissance inachevée dans les textes 10

B· Une application des lois existantes qui rencontre de nombreux obstacles 12

a· Une réalisation insuffisante des possibilités d'accueil par les collectivités locales 12

b· Des objectifs qualitatifs à prendre en compte de façon urgente 13

c· Le durcissement des sanctions à l'encontre des « Gens du voyage » stationnant hors d'une aire d'accueil dédiée 15

d· Des refus de domiciliation qui perdurent 17

3· L'ACCÈS À L'EAU 18

4· SCOLARISATION ET INSCRIPTION SCOLAIRE DES ENFANTS « DU VOYAGE » 19

A· Des données inquiétantes 19

B· Des difficultés récurrentes de scolarisation : des saisines du Défenseur des droits trop peu nombreuses 19

5· L'ACCÈS À LA SANTÉ 21

6· L'ACCÈS AUX AIDES ET SERVICES ET À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE 22

7· PROPOS À CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE ET INCITATION À LA DISCRIMINATION 23

CONCLUSION 23

INTRODUCTION

La Défenseure des droits, saisie par la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), a souhaité apporter sa contribution à l'élaboration de la Stratégie française sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms. Dans un souci de cohérence au regard du contexte et du droit national, la Défenseure des droits a souhaité présenter cette contribution en deux volets, l'un consacré aux droits des « Gens du voyage » et l'autre à ceux des Roms migrants.

La présente contribution est consacrée aux « Gens du voyage ». Elle a été élaborée à partir des travaux réalisés par l'institution du Défenseur des droits depuis sa création et repose sur l'expertise développée par les services d'instruction chargés du traitement des réclamations individuelles mais également des avis et recommandations portant sur des dispositions plus générales du cadre législatif et règlementaire.

Afin de compléter ses constats et travaux, la Défenseure des droits a souhaité conduire une série de consultations. Elle a pu ainsi entendre d'une part des « Gens du voyage », concernés en premier lieu par la Stratégie, des associations les soutenant et, d'autre part, un certain nombre d'institutions parties prenantes de l'action publique en matière d'accès aux droits des « Gens du voyage ».

La Défenseure des droits a enfin pris connaissance des dernières études permettant de dresser un état des lieux au plus près des réalités et du quotidien des « Gens du voyage ».

Enfin, un séminaire de travail intitulé « Le droit aux droits et aux recours : quelles pistes de travail en 2021-2022 ? » a été organisé le 7 juillet 2021 au Défenseur des droits. L'objectif de ce séminaire fermé, réunissant « Gens du voyage », associations, institutions et chercheurs avait pour objectif de partager les constats communs sur les difficultés rencontrées par les « Gens du voyage » dans l'accès et l'exercice de leurs droits fondamentaux et libertés. Par ailleurs, la volonté de la Défenseure était de permettre un partage des informations sur les programmations à venir des différentes parties représentées afin d'examiner, dans le cadre de la concertation, les pistes de coopération possibles.

ELÉMENTS DE CONTEXTE

1· LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

En octobre 2020, la Commission européenne a publié une proposition de Recommandation, finalement adoptée par le Conseil le 12 mars 2021 sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms[1].

Cette recommandation prévoit que les Etats membres élaborent, avant la fin de l'année 2021, des **stratégies nationales en matière d'égalité, d'inclusion et de participation des Roms** qui intègrent des mesures plus particulièrement dans sept domaines clés : égalité, inclusion et participation en matière d'objectifs horizontaux, mais également éducation, emploi, santé, et logement concernant les objectifs sectoriels.

En matière d'égalité et de lutte contre les discriminations, dans son premier paragraphe, la recommandation incite les Etats membres à « *consolider les efforts liés à l'adoption et la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'égalité et à prévenir et combattre efficacement les discriminations et leurs causes profondes* ». En particulier, en reprenant les dispositions en lien avec les compétences du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations, les efforts déployés doivent notamment viser à :

- Intensifier la lutte contre les discriminations directes et indirectes et le harcèlement, tels que prévue par la directive 2000/43/CE (...) ;
- Apporter une aide ciblée aux Roms victimes, notamment de discriminations ;
- Lutter contre les discriminations multiples et structurelles à l'égard des Roms, et notamment à l'égard des femmes, des enfants, des personnes LGBTI+, des personnes handicapées Roms, des personnes âgées Roms, des Roms apatrides et des Roms se déplaçant dans l'Union.

Dans les domaines clés visés par la recommandation et pour lesquels le Défenseur des droits est compétent, la Recommandation incite les Etats membres à :

- Garantir une égalité effective d'accès à tous les stades de l'éducation et de l'enseignement sans discriminations ;
- Combattre les discriminations dans l'accès à l'emploi, notamment pour les jeunes Roms ;
- Assurer l'égalité effective et la non-discrimination dans l'accès aux services publics, notamment en matière de santé, dans l'accès à des régimes de protection sociale adéquats ;
- Garantir la lutte contre l'exclusion numérique des Roms, notamment en comblant le déficit de compétences numériques et en particulier d'informations relatives à l'état de santé ;
- Garantir l'accès à des logements non soumis à la ségrégation résidentielle et à des services essentiels ;
- Garantir l'accès aux services essentiels tels que l'eau du robinet, une eau potable, sûre et propre[2] ;
- Améliorer les conditions d'existence des Roms et prévenir et combattre les effets nocifs sur la santé de l'exposition à la pollution et à la contamination ;
- Prévenir les expulsions forcées au moyen d'alertes rapides et d'une médiation, organiser les soutiens aux personnes qui risquent d'être expulsées de leur logement et fournir d'autres solutions de logement adéquates, en mettant en particulier l'accent sur les familles ;
- Soutenir la construction et l'entretien d'aires d'accueil destinées aux « Gens du voyage ».

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0319(01)&from=EN.

[2] Voir l'article 16 en lien avec le considérant 31, de la Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte), qui prévoit que les Etats membres prennent « *les mesures qu'ils jugent nécessaires et appropriées afin de garantir l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine pour les groupes vulnérables et marginalisés* ».

Concernant le volet méthodologique, les paragraphes 14 et 15 de la Recommandation prévoient que les Etats membres permettent la mobilisation des organismes nationaux de lutte contre les discriminations sur l'ensemble de leurs missions (traitement des réclamations, travail de recherche, coopération avec la société civile, etc.).

La recommandation souligne enfin la nécessité pour les gouvernements d'associer étroitement ces organismes à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie nationale. La DIHAL a donc demandé en mai 2021 au Défenseur des droits d'apporter sa contribution aux travaux en cours pour l'élaboration de la stratégie.

La recommandation insiste également sur l'aide que doivent apporter les Etats membres à ces organismes afin qu'ils puissent remédier, de façon effective, au problème de la « *sous-déclaration* » des « Gens du voyage » et de non-recours à leurs droits.

2· LES PÉRIMÈTRES DE COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits a été créé par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante unipersonnelle, instituée par l'article 71-1 de la Constitution.

Il est chargé de :

- Lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ;
- Défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- Défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- Veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Enfin, la loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte prévoit qu'il est également en charge « d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, et de veiller aux droits et libertés de cette personne ».

Par ailleurs, il a été désigné par le gouvernement pour assurer, d'une part, la mission de mécanisme de suivi indépendant de la mise en œuvre de la Convention internationale des droits des personnes handicapées au titre de l'article 33.2 et, d'autre part, le suivi de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Au titre de sa mission de lutte contre les discriminations, mais également de ses autres domaines de compétence, le Défenseur des droits a ainsi réalisé depuis sa création un travail, - engagé précédemment par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) -, en matière de protection, de promotion et de proposition de réformes concernant les droits des « Gens du voyage ».

A ce titre, il est représenté au sein de la Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage.

En effet, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations individuelles portant sur des situations de discriminations et de difficultés rencontrées par les « Gens du voyage » pour exercer leurs droits liés au logement et à l'habitat, à l'éducation, aux services de santé et de protection sociale, mais également et plus récemment à l'accès aux services essentiels tels que l'eau.

Enfin le Défenseur des droits a été saisi au début de son mandat de situations de non-respect de leurs droits civils et politiques. Il a été ainsi amené à rendre plusieurs avis et décisions de portée individuelle et/ou générale.

3· DES AVIS ET DÉCISIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE DEPUIS SES DÉBUTS

S'appuyant sur les réclamations individuelles et les constats qu'il a pu faire au fil des années, le Défenseur des droits, et avant lui la HALDE[3], a pu constater que les « Gens du voyage » étaient confrontés à des discriminations dans l'ensemble des domaines de leur vie. Les discriminations dont sont victimes les « Gens du voyage » et l'antitziganisme, de façon plus générale, reposent sur la non acceptation par partie de la population mais également de l'administration du mode de vie itinérant et de l'habitat en caravane.

L'institution a formulé plusieurs recommandations demandant la modification de textes législatifs et règlementaires non respectueux des droits et libertés des « Gens du voyage » : la liberté d'aller et venir, les droits civiques, le droit au respect du domicile et à la vie familiale, l'accès à des biens et des services, à des prestations diverses également.

Ces constats recoupent à la fois les témoignages rapportés par les associations consultées, mais également les dernières études européennes relatives à la discrimination. Dans une étude récente, l'Agence européenne des droits fondamentaux[4] a recueilli des données qui viennent, une fois encore, confirmer l'existence de discriminations systémiques ou structurelles[5] auxquelles les « Gens du voyage » sont confrontés. De manière générale, les « Gens du voyage » et les Roms constituent la minorité la plus largement victime de discriminations sur le fondement de l'origine réelle ou supposée, dans l'ensemble des domaines de leur vie quotidienne (emploi, logement, services publics et privés, scolarisation, santé)[6].

La Commission européenne, dans son projet de Recommandation adressée au Conseil[7], a également explicitement mentionné la nécessité de lutter contre les discriminations structurelles systémiques dont sont victimes ces populations.

En 2011[8], le Défenseur des droits recommandait d'engager une réforme du cadre législatif afin d'abroger le régime spécial d'inscription sur les listes électorales auquel étaient soumis les « Gens du voyage » prévu par 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. Le Conseil constitutionnel a reconnu une rupture du principe d'égalité entre les citoyens dans l'exercice de leurs droits civiques[9].

A plusieurs reprises, le Défenseur des droits a dénoncé l'obligation de visa des carnets de circulation à laquelle étaient astreints les « Gens du voyage », sous peine de sanction pénale, comme portant gravement atteinte à leur liberté d'aller et venir. Il préconisait depuis 2014[10] l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 précitée qui avait instauré cette obligation, ce qui a été fait par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Dans plusieurs avis relatifs à des propositions de loi[11], le Défenseur des droits a également réitéré ses préoccupations, en premier lieu quant à l'insuffisance des aires d'accueil,

[3] Voir la délibération 2007-372 du 17 décembre 2007 relative aux discriminations dont sont victimes les Gens du voyage de la HALDE portant diverses recommandations sur les gens du voyage ainsi que le rapport spécial du 14 septembre 2019 publié en l'absence d'une réponse à la suite de ces recommandations.

[4] FRA, « Equality in the EU 20 years on from the initial implementation of the equality directives », 30 avril 2021.

[5] Définies comme des « inégalités découlant de la législation, des politiques et des pratiques, non de manière intentionnelle mais en raison de toute une série de facteurs institutionnels dans l'élaboration, la mise en œuvre et le réexamen de la législation, des politiques et des pratiques ; « Roma and Traveller Inclusion: Towards a new EU Framework, Learning from the work of equality bodies », Equinet Perspective, juin 2020

[6] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-opinion-equality-directives-01-2021_en.pdf.

[7] Commission européenne, *Proposition de recommandation du Conseil sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms*, COM(2020) 621 final, Bruxelles, 7 octobre 2020.

[8] Décision R-2011-11 du 2 décembre 2011 relative à l'accès au droit de vote des personnes dites « Gens du voyage ».

[9] Décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

[10] Décision du Défenseur des droits MLD-MSP-2014-152 du 24 novembre 2014.

[11] Avis 15-11 du 20 mai 2015 relatif au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage : Proposition de loi n°1610 relative au statut des gens du voyage ; Avis 18-10 du 27 mars 2018 portant sur la proposition de loi n°346 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites ; Avis 17-11 du 16 octobre 2017 relatif aux propositions de lois n°557 tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage et n°680 visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé.



mais également aux conditions d'accès et de disponibilité des aires de grand passage, et de façon plus générale à la liberté de circulation des « Gens du voyage ».

Il a par ailleurs formulé, dans le cadre de ses prises de position, des recommandations portant sur les terrains familiaux privés, sur la trêve hivernale pour l'accès aux fluides (eau et électricité) ou encore sur l'accès à l'assurance des caravanes à usage d'habitation permanente. Le sujet sera évoqué plus avant dans la présente contribution.

Sur un autre sujet, dans une décision plus récente[12], la Défenseure des droits a considéré qu'en l'absence d'autre mécanisme d'indemnisation, l'objet et le champ d'application du décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation devaient être interprétés de manière large. En effet, elle devait permettre à la commission de procéder à l'indemnisation des tziganes et « Gens du voyage » victimes de persécutions, d'internements ou de spoliations, conformément au principe d'égalité et à l'obligation de non-discrimination en raison de la race ou de l'origine ethnique. Au vu de ces considérations, la Défenseure des droits[13] a décidé de présenter des observations devant le Conseil d'État. Celui-ci a rejeté le recours dans le cadre duquel elle intervenait. S'il a considéré que la compétence de la commission pouvait être limitée, sans méconnaître le principe d'égalité, à l'examen de la situation particulière des Juifs, qui ont fait l'objet d'une politique d'extermination systématique, il n'a cependant pas contesté que les Tsiganes aient eux aussi été spoliés durant l'Occupation. A la suite de cette décision, les requérants ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans la présente contribution, seront rappelées des recommandations formulées par le Défenseur des droits dans des avis et décisions publiés depuis 2014 et à ce jour non suivies d'effets. De nouvelles recommandations et pistes de travail sont également présentées, ainsi que des engagements qu'a souhaité prendre la Défenseure des droits, en particulier après avoir consulté les associations de « Gens du voyage ».

[12] Décision 2020-159 du 2 septembre 2020 relative à l'atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination caractérisée par l'exclusion des tziganes et «Gens du voyage» du champ d'application du décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation.

[13] La Défenseure des droits avait en effet été saisie par des requérants ayant - parallèlement à la saisine de l'institution - effectué un recours auprès du juge administratif contestant la légalité du décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS VISANT À LA PROTECTION EFFECTIVE DES DROITS DES « GENS DU VOYAGE »

1· DES RECOURS TROP PEU NOMBREUX

Le « non-recours » est un enjeu majeur de la lutte contre les discriminations pour les « Gens du voyage ».

Lors de la réunion organisée par la Défenseure des droits le 4 mai 2021 puis du séminaire de travail du 7 juillet 2021, les voyageurs ont eu l'occasion de faire état de nombreuses situations qu'ils jugent discriminatoires, parmi lesquelles :

- Des refus d'autorisation d'urbanisme et/ou de raccordement aux réseaux non fondés sur les dispositions du droit en vigueur (ex : refus d'autorisation d'urbanisme sur des terrains constructibles) ;
- Le classement au plan local d'urbanisme (PLU) de parcelles détenues par des personnes itinérantes en zone inconstructible, alors que les parcelles voisines sont maintenues en zone constructible ;
- La préemption par la SAFER de parcelles que voulait acquérir des voyageurs, alors que les parcelles voisines ont pu être vendues à d'autres particuliers ;
- L'interdiction d'installer des caravanes sur des terrains privatifs pour une durée supérieure à 3 mois ;
- Le refus d'avancer dans une procédure d'embauche bien engagée à partir du moment où la personne déclarait appartenir à un groupe de « Gens du voyage » ;
- Des refus de scolarisation ;
- Des refus de soin, etc.

Alors que les témoignages et différentes études sur le ressenti des « Gens du voyage » en matière de discriminations[14] sont accablants, le Défenseur des droits constate que ces principaux intéressés exercent rarement des recours pour faire valoir leurs droits et qu'ils saisissent peu l'institution.

Dans son étude de 2020, l'Agence européenne des droits fondamentaux fait état d'une faible connaissance par les « Gens du voyage » des organismes de lutte contre les discriminations. En particulier, 14% des personnes ayant répondu à l'enquête de l'Agence, et qui par ailleurs résident en France, ont connaissance du Défenseur des droits. La tendance au non-recours est particulièrement notable en matière de discriminations. Dans cette étude, seuls 14% de l'ensemble des « Gens du voyage » interrogés ont déclaré avoir déposé une plainte ou un signalement. Au-delà de l'absence de connaissance des institutions, les associations font état d'un manque de confiance dans celles-ci, et de la crainte de retombées négatives qui pourraient résulter de leurs démarches. La stigmatisation dont sont victimes les « Gens du voyage » semble parfois encouragée par les acteurs publics eux-mêmes[15].

[14] Voir FRA, Gens du voyage en France : Principaux résultats de l'enquête de 2019 auprès des Roms et des gens du Voyage, 2021 ; Où sont les «Gens du voyage» ? Inventaire critique des aires d'accueil, W. Acker, Editions du commun, 2021 ; Association protestante des amis des Tziganes, Discriminations et droits des Gens du voyage, Colloque du 8 octobre 2020 ; Association Sociale Nationale Internationale Tzigane, *Decoding the French Halting and Housing Policy and Legislation relating to travaller nomadic way of life and mobile accommodation*, 2019.

[15] V. FRA, *Roma and travellers in six countries*, 2020 ; FRA, Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities : France, 15 juin 2020.



Il a été rapporté, lors d'une consultation menée auprès des associations de « Gens du voyage », le cas d'une mairie ayant affiché dans l'ensemble de la commune une interdiction de stationnement visant expressément les « Gens du voyage ».

Prenant acte de ces difficultés, la Défenseure des droits a examiné plusieurs pistes afin d'encourager les « Gens du voyage » à saisir l'institution et à exercer les recours pour faire respecter leurs droits.

La Défenseure des droits souhaite faire connaitre davantage aux associations de « Gens du voyage » la plateforme Anti-discriminations, en service depuis le 12 février 2021. Cette plateforme repose sur une fonctionnalité tchat et un numéro de téléphone. Elle permet de dialoguer avec des juristes spécialisés et de trouver des contacts de proximité via le réseau territorial du Défenseur des droits. A la suite de la mise en ligne de la plateforme, une campagne d'information visant à ancrer la plateforme comme un recours et une aide pratique et concrète pour les victimes de discriminations a été mise en place, notamment afin d'atteindre des publics éloignés des saisines. Cet outil a déjà produit ses premiers résultats dans la lutte contre le non-recours.

Au-delà des discriminations, l'ensemble des compétences du Défenseur des droits peut être mobilisé sur les situations de non-respect des droits vécues par les « Gens du voyage ».

RECOMMANDATION 1

La Défenseure des droits s'engage à faire en sorte que son réseau territorial de délégués soit sensibilisé aux difficultés rencontrées par les « Gens du voyage » et que ces derniers soient formés afin de répondre au mieux aux discriminations et autres refus d'accès aux droits dont ils sont saisis. En effet, avec près de 550 délégués présents sur l'ensemble des départements français et recevant du public, une approche territoriale est un atout pour favoriser leur recours à l'institution.

Au-delà de la bonne connaissance des domaines de compétence du Défenseur des droits, il est important que les associations puissent encourager les « Gens du voyage » à saisir l'institution ou d'autres structures dans des conditions qui permettront à leurs réclamations et leurs recours de prospérer.

À ce titre, il convient d'insister sur le fait que le Défenseur des droits ne peut, dans la plupart des cas, soutenir une réclamation lorsque le litige a déjà été tranché, définitivement, par le juge[16].

[16] Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art. 33.

Il est important de saisir l'institution avant que le juge ne se soit prononcé, dans des délais permettant une action efficace. En toute hypothèse, il est souhaitable que la saisine du Défenseur des droits soit effectuée le plus tôt possible.

Tout à fait consciente de la complexité que peuvent représenter de telles démarches, la Défenseure des droits souhaite se rapprocher des associations afin de réfléchir à des solutions pour faciliter des saisines du Défenseur des droits, dans les délais permettant une action de ce dernier.

RECOMMANDATION 2

La Défenseure des droits s'engage à élaborer, en lien avec les associations, une brochure à destination des « Gens du voyage » sur leurs droits et les recours possibles pour les faire valoir. Il s'agira d'expliciter les situations susceptibles de mener à une saisine de l'institution ou à des recours juridictionnels par une approche concrète et centrée sur les thématiques proches des problématiques quotidiennes des « Gens du voyage ».

2· LA RECONNAISSANCE EFFECTIVE DU MODE DE VIE ITINÉRANT DES « GENS DU VOYAGE »

A· UNE RECONNAISSANCE INACHEVÉE DANS LES TEXTES

Le Défenseur des droits a salué l'abrogation de la loi 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, qu'il avait lui-même recommandée dans plusieurs de ses décisions et avis, notamment dans **son avis n° 15-11 du 20 mai 2015 sur la proposition de loi n° 1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des « Gens du voyage »**.

La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 qui l'a abrogée constitue en effet de ce point de vue une avancée majeure en mettant fin au régime discriminatoire qui imposait aux « Gens du voyage » le rattachement à une commune ainsi qu'un livret de circulation.

La Défenseure des droits relève cependant que, pour essentielle qu'elle soit, cette avancée n'a pas permis une reconnaissance pleine et effective du mode de vie itinérant ou semi-itinérant et du mode d'habitat en caravane, propres aux « Gens du voyage ».

La loi Égalité et citoyenneté a introduit un rapprochement significatif des « Gens du voyage » avec les personnes « sans domicile stable » sans pour autant prendre en considération le mode de vie itinérant des « Gens du voyage »[17]. Dans le silence de cette loi sur tout élément permettant de caractériser le mode de vie spécifique des « Gens du voyage », seule la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des « Gens du voyage » (« loi Besson ») apporte des éléments à ce sujet, en faisant notamment référence au caractère « traditionnel » de leur habitat[18]. Or, cette caractérisation est réductrice et peut être stigmatisante.

La reconnaissance de la caravane comme domicile[19] n'est aujourd'hui contestée ni par les juges français, ni par la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans l'arrêt *Winterstein c. France*[20], le juge de Strasbourg a expressément reconnu qu'indépendamment de la légalité d'une occupation selon le droit interne de l'Etat membre, les caravanes, cabanes ou bungalows installés sur des terrains doivent être considérés comme des domiciles dans le cas où des liens suffisamment étroits et continus sont établis avec ceux-ci. Plus encore, la Cour a reconnu « *que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité des gens du voyage,*

[17] Cf. Mode de vie des «Gens du voyage», la diagonale de la discrimination, S. Gaboriau, 8 octobre 2020.
[18] Ce mode d'habitat traditionnel étant constitué, selon les termes de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000, de résidences mobiles installées sur des aires d'accueil ou des terrains prévus à cet effet, et devant être 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.
[19] Le domicile est entendu ici au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, comme impliquant le droit à un simple espace physique, mais aussi comme le droit à la jouissance, en toute tranquillité, de cet espace.
[20] CEDH, 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, n°27013/07.

même lorsqu'ils ne vivent plus de façon nomade »[21].

Cependant, la définition en droit du terme de domicile est moins protectrice que celle du logement.

La caravane n'est pas à ce jour reconnue comme « logement » en France. De nombreuses associations[22], mais aussi la Commission Nationale Consultative des droits de l'homme[23] et la Commission Nationale Consultative des Gens du voyage ont eu l'occasion de dénoncer en différentes occasions les difficultés qui en résultent pour les « Gens du voyage ». Elles appellent à faire évoluer le cadre légal en la matière. Cette absence de reconnaissance est en effet à la source de multiples discriminations dans différents domaines : la domiciliation, le lieu d'imposition, l'ouverture d'un droit aux aides au logement (APL), l'accès au crédit immobilier, l'accès aux assurances habitation pour les caravanes, l'accès au crédit, la protection contre la suspension des fluides et de l'eau en période hivernale, l'obtention du droit de garde d'un enfant, etc. Il est de ce point de vue utile de rappeler que **la reconnaissance de la caravane comme logement est l'une des principales recommandations formulées** par la Rapporteure spéciale de l'ONU au droit à un logement convenable dans son rapport du 24 août 2020 sur le droit au logement en France.

Si la question n'est pas nouvelle, comme l'ont relevé certains juristes , force est de constater que peu de pays semblent s'être engagés vers une telle reconnaissance. La région de Bruxelles, en Belgique offre l'un des rares exemples, en la matière. Le 27 janvier 2012, le Parlement de la région de Bruxelles a adopté une ordonnance accordant le statut de logement aux résidences mobiles. Par l'ajout du terme « habitat itinérant » dans l'article 2 du Code du logement, cette réforme permet notamment l'acquisition ou la location de parcelles constructibles pour l'installation ou le stationnement des résidences mobiles.

RECOMMANDATION 3

Lors du séminaire de travail du 7 juillet 2021, la CNCGDV a annoncé la mise en place d'un groupe de travail sur la reconnaissance de la caravane comme logement afin d'examiner le cadre juridique d'une telle réforme. La Défenseure des droits salue la création de ce groupe de travail auquel elle apportera sa contribution.

[21] Plus généralement, la Cour a rappelé dans son arrêt que la notion de « domicile » ne doit pas être comprise comme se limitant au domicile légalement occupé ou établi, s'inscrivant dans une interprétation autonome de cette notion, indépendamment de toute qualification de droit interne qui pourrait venir entraver la protection de l'article 8. A ce titre, l'existence de circonstances factuelles, notamment de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé, va conditionner la qualité de « domicile » d'une habitation particulière au sens de l'article 8. Cette interprétation inclusive permet alors aux juges de consacrer les spécificités et le mode de vie traditionnel des Roms, et d'y attacher une protection spécifique attachée aux vulnérabilités et besoins particuliers de ces populations. Sur ces points, voir aussi les arrêts CEDH, *Buckley c. Royaume Uni*, n°20348/92, 25 septembre 1996 ; CEDH, *Gde Ch., Chapman c. Royaume-Uni*, n°27238/95, 18 janvier 2001 ; CEDH, *Yordanova et autres c. Bulgarie*, n°25446/06, 24 avril 2012.

[22] Voir entre autres : Document de la FNASAT : http://www.fnasat.asso.fr/biblio%20virtuelle/Accueil%20et%20habitat.pdf Decoding the French halting and housing policy and legislation relating to traveller nomadic way of life and mobile accommodation, ASNIT, 2019 et Recommandations de l'OCDI, garantir une meilleure effectivité des droits des citoyens itinérants, 2019.

[23] https://99f7c212-c756-4150-829b-45219e358e2c.filesusr.com/ugd/3724ed_d5162ba52d134b79a4affac9e1831923.pdf.

[24] A titre d'exemple, Maître François FILIPIAK, docteur en droit, professeur à l'Université de Rouen, note à ce sujet que « bien que la loi française ne reconnaisse pas encore la caravane comme un logement (la loi ALUR du 24 mars 2014 n'ayant rien changé dans ce domaine), le Conseil d'État, dans un arrêt du 27 juillet 2005 « Ministère de la santé c/ M. Lançon » ouvre une brèche en assimilant la caravane à un logement : « La caravane doit être regardée comme un logement dès lors que celle-ci offre des conditions d'habitation analogues à celles d'un logement situé dans un immeuble bâti » « La caravane : un statut juridique controversé », Me. F. FILIPIAK, *Discriminations et droits des Gens du voyage* – Colloque du 8 octobre 2020.

B· UNE APPLICATION DES LOIS EXISTANTES QUI RENCONTRE DE NOMBREUX OBSTACLES

La Défenseure des droits relève que ce manque de reconnaissance s'accompagne aujourd'hui de plusieurs évolutions préoccupantes, relayées par les associations, en ce qu'elles portent atteinte aux droits fondamentaux des « Gens du voyage ». En particulier, s'agissant du droit à un logement convenable tel que défini par l'ONU[25], les modifications successives apportées à la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des « Gens du voyage » ont conduit à remettre en cause une forme d'équilibre initialement prévu par la loi reposant :

- D'une part, sur la planification et la création des différentes possibilités d'accueil des « Gens du voyage » dans les schémas départementaux ;
- D'autre part, et en contrepartie, sur l'obligation pour les « Gens du voyage » de stationner sur les terrains qui leur sont dédiés et la possibilité de se voir interdire le stationnement sur le reste du territoire communal, dès lors que la commune aurait rempli ses obligations d'accueil.

Or les objectifs d'accueil des « Gens du voyage » prévus par la loi ne sont toujours pas atteints 20 ans après son adoption.

L'absence d'une réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs de la loi met souvent en grande difficulté les voyageurs qui, ne pouvant respecter leur obligation d'occuper les terrains qui leur sont dédiés, se trouvent en infraction et sont, pour cela, sanctionnés.

Il apparait ainsi que l'équilibre initialement recherché par la loi, fragile dès l'origine en raison d'une asymétrie entre les parties en présence, – les membres d'un groupe minoritaire du fait de son mode de vie itinérant et les collectivités territoriales visées par la loi –, s'est considérablement dégradé.

Au-delà, les communes de moins de 5000 habitants sont généralement dégagées de toute obligation en matière d'accueil. En 2019, ces communes représentaient 93,8% des communes en France[26].

RECOMMANDATION 4

La Défenseure des droits, appelle les autorités publiques à une réflexion sur les dispositions actuelles de la loi qui ont pour effet de restreindre de façon disproportionnée la liberté de circulation des « Gens du voyage » et qui constitue, de fait, un obstacle au mode de vie itinérant.

a· Une réalisation insuffisante des possibilités d'accueil par les collectivités locales

La Cour des comptes, qui a consacré deux rapports à l'accueil et l'accompagnement des « Gens du voyage » en 2012 puis en 2017[27], fait le même constat de l'ineffectivité de la loi du 5 juillet 2000. Elle relève en particulier des progrès très lents et inégaux sur les territoires : en 2017, seuls 17 départements avaient totalement rempli leurs obligations ; ils étaient 22 fin 2020, selon un bilan publié par le ministère du Logement[28], chiffre qui témoigne de la lenteur des progrès en la matière.

Le récent transfert aux Établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) de la plupart des compétences dans ce domaine[29] tend, selon plusieurs observateurs, à aggraver cette dégradation, en raison de l'étendue du territoire couvert par l'intercommunalité[30]. Le glissement progressif de l'obligation d'aménagement de l'aire d'accueil vers les EPCI constitue ainsi un affaiblissement notable de cette obligation : d'une part, il permet de limiter le nombre d'aires construites et, d'autre part, contribue à une localisation défavorable,

[25] Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Le droit à un logement convenable*, Fiche d'information n°21 (Rev. 1) ; cf. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale no 4: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte)*, Doc. NUE/1992/23, 1991.

[26] Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « Les collectivités locales en chiffres », 2019.

[27] *Rapport public thématique : l'accueil et l'accompagnement des « Gens du voyage »*, Cour des comptes, octobre 2012 ; *L'accueil et l'accompagnement des « Gens du voyage » : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir*, Rapport public annuel de la Cour des comptes, octobre 2017.

[28] Selon ce bilan, 77% des places prescrites par les schémas départementaux étaient réalisés.

[29] Les EPCI sont compétents notamment en matière d'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs depuis le 1er janvier 2017 en vertu de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), et précisées dans la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017.

[30] Constat partagé par plusieurs associations de voyageurs lors de la réunion du 7 juillet.

notamment par leur éloignement des services de proximité nécessaires à la vie quotidienne[31].

Enfin, les prérogatives accordées aux préfets, renforcées par la loi Égalité et citoyenneté face à des communes manifestement réfractaires, sont, dans les faits, rarement mobilisées.

RECOMMANDATION 5

La Défenseure des droits renouvelle sa recommandation[32] de mise en œuvre du pouvoir de substitution du préfet en cas de non-respect par une commune de ses obligations de création d'aires d'accueil.

La question du relogement reste également préoccupante. La Défenseure des droits rappelle l'absence de relogement proposé aux requérants dans l'affaire *Winterstein*, près de huit ans après l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme[33] qui montre bien que l'offre de logements adaptés aux « Gens du voyage » n'est pas à la hauteur des besoins.

Par ailleurs, la Défenseure constate un déficit d'aires adaptées aux « Gens du voyage » sédentarisés.

RECOMMANDATION 6

La Défenseure des droits recommande de recenser tous les besoins non pourvus en matière d'habitats locatifs adaptés aux « Gens du voyage » et d'imposer dans les schémas départementaux une offre minimale d'habitats adaptés.

RECOMMANDATION 7

La Défenseure demande enfin à ce que soit appliquée la loi sur le droit au logement opposable aux familles vivant en caravane, en prévoyant la possibilité de bénéficier – au titre du logement social adapté – de l'aménagement de leur terrain familial.

b· Des objectifs qualitatifs à prendre en compte de façon urgente

Les insuffisances relevées du point de vue qualitatif[34] viennent aggraver la situation.

Plusieurs rapports ont été produits sur cette question ces deux dernières années, notamment celui de William Acker, juriste lui-même issu d'une famille de voyageurs, et celui de la chercheuse Lise Foisneau (EHESS) sur l'état des lieux des aires d'accueil[35]. Une étude de l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux publiée en 2020 vient corroborer ces constats[36]. Ces rapports relèvent plusieurs insuffisances :

- Le caractère inadapté des terrains, des aménagements et équipements, ainsi que l'absence de raccordements aux réseaux ;
- Des localisations éloignées des services publics et privés et, en particulier, des écoles.

Enfin, certaines aires d'accueil exposent fréquemment les familles de voyageurs à des risques environnementaux pouvant porter atteinte à leur santé. Selon l'enquête menée par l'Agence de l'Union européenne, en France, 31% des « Gens du voyage » ont fait état de problèmes environnementaux auprès de leur résidence, tels que de la pollution, de la suie, de la fumée, de la poussière, des nuisances olfactives ou bien des eaux polluées, contre 15% de la population générale. Lors des échanges avec la Défenseure des droits, les associations ont confirmé les constats alarmants signalés par les études : aires d'accueil placées près de déchetteries, de voies ferrées, de centres pétroliers, de terrains pollués aux hydrocarbures, aux solvants ou au mercure.

Les « Gens du voyage » et les associations qui les accompagnent sont certes consultés, comme le prévoit la loi du 5 juillet 2000, dans le cadre des commissions consultatives

[31] Cf. L'usage défavorable aux «Gens du voyage» des pouvoirs de police administrative, pp 3-2, Benoît Arvis, 8 octobre 2020.
[32] Défenseur des droits, Avis 18-10 du 27 mars 2018 portant sur la proposition de loi n°346 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites ; Défenseur des droits, Avis 15-11 du 20 mai 2015 relatif au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage : Proposition de loi n°1610 relative au statut des gens du voyage.
[33] CEDH, 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, n°27013/07.
[34] Une étude de la DIHAL visant à évaluer les deux aspects, quantitatif mais aussi qualitatif de la situation des aires d'accueil aujourd'hui, devrait être publiée conjointement avec le Ministère de la Transition écologique, à l'automne 2021.
[35] Où sont les « Gens du voyage » ? Inventaire critique des aires d'accueil, W. Acker, Editions du commun, 2021 ; « Les aires d'accueil des gens du voyage : une source majeure d'inégalités environnementales », L. Foisneau, *Etudes tsiganes*, n°67, premier trimestre 2020.
[36] https://fra.europa.eu/fr/publication/2021/roms-et-gens-du-voyage-dans-six-pays.

départementales prévues en amont de l'adoption des schémas départementaux[37]. Mais d'une part, leur parole est insuffisamment prise en compte alors même qu'ils sont les premiers concernés. D'autre part, les associations relèvent que les élus ne procèdent pas toujours la mise en œuvre des schémas départementaux approuvés. Lors du séminaire du 4 mai 2021, les associations ont indiqué qu'elles s'étaient opposées au placement d'une aire d'accueil près de l'usine Lubrizol à Rouen, classée en site Seveso. Cela n'a pas empêché en 2019 que les familles aient été directement exposées aux gaz toxiques lors de l'incendie de l'usine, sans que des mesures réelles de protection ou d'éloignement n'aient été prévues[38].

Ces manquements mis en lumière ces dernières années ont conduit à une prise de conscience de certains acteurs publics.

RECOMMANDATION 8

La Défenseure des droits recommande que soit réalisée une évaluation de la mise en œuvre de la loi Besson, tant du point de vue de l'atteinte des objectifs quantitatifs – fixés par les schémas départementaux sur l'habitat des « Gens du voyage » (les aires d'accueil, les aires de grand passage, les terrains familiaux) – que de celui des objectifs qualitatifs. Elle recommande à cette fin qu'une attention particulière soit portée au caractère adapté des terrains mobilisés pour les aires d'accueil et de leur localisation, ainsi qu'à la qualité de leurs aménagements, de leurs équipements et de leur entretien, de même qu'à leur proximité des biens et services et de l'école pour les enfants.

Elle souhaite qu'une étude systématique concernant leur possible exposition à des risques sanitaires ou de sécurité soit réalisée.

A cet égard, elle salue la décision prise conjointement par la DIHAL et le ministère de la Transition écologique de mener une enquête afin d'établir le taux de réalisation des aires d'accueil et le projet de mener une étude qualitative sur ces mêmes aires avec une attention particulière portée sur les risques d'atteinte à la santé liés à la proximité d'équipements dangereux ou polluants.

Concernant l'enquête qualitative, la Défenseure des droits recommande que soient prises en compte les études et données existantes produites par les acteurs de la société civile et que les associations soient consultées en amont. Cette enquête doit permettre, d'une part, d'objectiver les critères utilisés pour mesurer la qualité des aires d'accueil – en s'appuyant notamment sur le décret de 2019 –, et d'autre part, de définir les modalités de consultation des personnes vivant sur les aires d'accueil afin de garantir la prise en compte des remontées d'information et des attentes exprimées par ces dernières.

Lors du séminaire du 7 juillet 2021, les représentants des « Gens du voyage » et les associations ont confirmé les conclusions des études et rapports mentionnés. Il est ainsi fréquent que des installations classées pour l'environnement (ICPE), telles que des déchèteries ou des stations d'épuration, soient implantées à proximité d'aires d'accueil des « Gens du voyage ».

RECOMMANDATION 9

Afin de remédier à cette situation, la Défenseure des droits recommande une modification du Code de l'environnement permettant que les règles de distance entre une ICPE et une zone d'habitation soient étendues aux aires d'accueil. Cette extension aux aires d'accueil des règles d'éloignement des ICPE nécessite la modification de différentes dispositions inscrites au chapitre II du Titre Ier intitulé « Installations classées pour la protection de l'environnement », du cinquième Livre de la Partie législative du Code de l'environnement.

[37] 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 constitue un dispositif de planification des différentes possibilités d'accueil des « Gens du voyage » et détermine les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés les différents types d'accueil des « Gens du voyage »: les aires d'accueil permanentes qui ont vocation à accueillir les itinérants, les aires de grands passages réservées à l'accueil de grands rassemblements traditionnels ou occasionnels, les terrains familiaux locatifs pour l'accueil prolongé des « Gens du voyage » et de leurs caravanes, le logement social adapté.

[38] https://www.liberation.fr/debats/2019/10/01/les-gens-du-voyage-victimes-invisibles-de-lubrizol_1754743/.



À titre d'exemple, les dispositions de l'article L. 512-7 du code de l'environnement, relatives aux ICPE soumises à enregistrement, énoncent :

« II. — Les prescriptions générales peuvent notamment prévoir :

1° Des conditions d'intégration du projet dans son environnement local ;

2° L'éloignement des installations des habitations, des immeubles habituellement occupés par des tiers, des établissements recevant du public, des cours d'eau, des voies de communication, des captages d'eau ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers ».

Pourrait ainsi utilement être ajouté au 2° l'éloignement des aires d'accueil des « Gens du voyage ».

Il conviendrait de la même manière que les arrêtés ministériels auxquels renvoie le Code de l'environnement pour l'édiction des règles générales et prescriptions techniques applicables aux ICPE soumises à autorisation, d'une part, et aux ICPE soumises à déclarations, d'autre part, intègrent également des règles de distance entre les ICPE en cause et l'ensemble des sites permettant l'installation de résidences mobiles d'habitat permanent, dont les aires d'accueil des « Gens du voyage ».

c· Le durcissement des sanctions à l'encontre des « Gens du voyage » stationnant hors d'une aire d'accueil dédiée

Les sanctions à l'encontre des « Gens du voyage » stationnant hors d'une aire d'accueil qui leur est dédiée n'ont cessé d'être renforcées au fil des modifications apportées à la loi du 5 juillet 2000, alors que le déficit des aires d'accueil résultant du non-respect des obligations par les collectivités concernées les contraint souvent à être en infraction.

Les évolutions successives apportées à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des « Gens du voyage» ont ainsi abouti à la mise en place de procédures d'expulsion forcées à la fois dérogatoires et répressives[39]. D'une part, la procédure d'expulsion prévue à l'article 9 prend un caractère répressif dès 2003 avec l'introduction du délit « d'occupation illicite en réunion d'un terrain » dans le Code pénal[40]. D'autre part, la transformation en 2007 de la procédure d'expulsion, judiciaire à l'origine, en une procédure administrative pouvant être mise en œuvre par le préfet[41] conduit

[38] *Op.cit.* Mode de vie des « Gens du voyage ».
[39] En vertu de la loi n°2003-239 pour la sécurité intérieure (dite Sarkozy II).
[40] Dans le cadre de la loi dite de simplification du droit.

à réduire les garanties procédurales dont peuvent se prévaloir les personnes mises en infraction. Ces différentes mesures font courir le risque de procédures d'expulsion expéditives, aujourd'hui facilitées par la loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des « Gens du voyage » et à la lutte contre les installations illicites, qui en a étendu le champ d'application tout en alourdissant les sanctions. Le Défenseur des droits a eu l'occasion de se prononcer à de multiples reprises contre de telles mesures, dans le cadre des avis qu'il a rendu non seulement sur cette dernière loi[42], mais également dans ses avis sur des propositions ou projets de loi antérieurs comportant des dispositions relatives à l'accueil des « Gens du voyage »[43], ainsi que dans le cadre de décisions rendues sur les expulsions d'occupants de terrains[44], notamment en présentant une tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme[45].

La mise en œuvre de certaines de ces mesures a par ailleurs été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme à deux reprises, tant dans l'arrêt *Winterstein c. France* en 2013[46], que plus récemment dans l'arrêt *Hirtu c. France*, dans lequel la Cour s'est spécifiquement prononcée sur l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000[47]. Si dans ce dernier arrêt, la Cour n'a pas invalidé ces dispositions comme fondement légal à la mesure d'expulsion prise à l'encontre de personnes vivant en caravane, elle a rappelé que son caractère d'urgence n'exonère pas l'autorité administrative de l'obligation de prendre en compte les besoins particuliers des membres d'un groupe socialement défavorisé dans l'examen de proportionnalité auquel elle est tenue, et notamment d'apprécier les conséquences de la mesure. La Cour relève par ailleurs que les exigences prévues par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites (diagnostic des familles et personnes concernées, accompagnement en matière scolaire, sanitaire et d'hébergement) n'ont pas été respectées en l'espèce. Elle y rappelle enfin les garanties procédurales, notamment le droit à un examen juridictionnel de la mesure d'expulsion. Si, dans l'arrêt susmentionné, il est question de la situation de personnes appartenant à un groupe Rom, d'une part, l'arrêté préfectoral contesté avait été adopté sur le fondement de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 et visait expressément les « Gens du voyage » ; d'autre part, le champ d'application de la circulaire du 26 août 2012 ne se limite pas à la situation des Roms – bien que ces derniers constituent implicitement les populations majoritairement concernées par ces procédures d'expulsion – en ce que celle-ci vise tous les cas d'expulsion en cas d'installations de personnes sans droit ni titre sur des propriétés publiques ou privées pour y constituer des campements illégaux[48].

[42] Voir l'avis 18-10 du DDD sur la proposition de loi n°346 mentionné précédemment.

[43] Avis 15-11 du 20 mai 2015 relatif au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage : Proposition de loi n°1610 relative au statut des gens du voyage ; Avis 17-11 du 16 octobre 2017 relatif aux propositions de lois n°557 tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage et n°680 visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé ; Avis 18-10 du 27 mars 2018 portant sur la proposition de loi n°346 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.

[44] Exemples : Décision 2017-043 du 23 février 2017 relative à une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un terrain ; Décision 2019-040 du 6 février 2019 relative à une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un terrain.

[45] Décision du Défenseur des droits n° MDE-MSP-MDS/2014-111.

[46] CEDH, 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, n°27013/07. La CEDH rappelle, notamment dans l'arrêt *Winterstein,* 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 de permettre aux Roms et « Gens du voyage » de suivre leur mode de vie propre. Elle y affirme en outre l'exigence d'un examen de proportionnalité auquel sont tenues les autorités nationales, en présence d'un groupe socialement défavorisé, dont relève les « Gens du voyage », 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.

[47] CEDH, 14 mai 2020, *Hirtu et autres c. France*, n° 24720/13.

[48] Il est par ailleurs expressément mentionné dans le texte de la circulaire le besoin d'accompagnement des enfants « du voyage » en matière de scolarisation, ce qui n'exclut donc pas les « Gens du voyage » de l'application des garanties prévues par celle-ci.

Dans le cadre des observations qu'il a portées en tant que tiers-intervenant devant la Cour dans le cadre de l'arrêt *Hirtu*[49], le Défenseur des droits avait attiré l'attention des juges sur le constat alarmant qu'il avait pu dresser en juin 2013 sur les conditions d'évacuation des campements dans le bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Il avait également rappelé les obligations auxquelles la France est tenue en vertu de la Convention dans le cadre des procédures d'expulsion de familles en situation de précarité occupant sans droit ni titre des terrains : les exigences fixées par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en termes de garanties procédurales, le droit au respect du domicile et de la vie familiale, le droit d'être traité avec dignité et le droit au recours effectif.

Le Défenseur des droits a également présenté des observations devant le Comité européen des droits sociaux, dans l'affaire *Forum européen des Roms et des Gens du voyage c. France*[50]. Il a soumis des constatations similaires sur l'application de la circulaire interministérielle de 2012 et sur l'accès à leurs droits par les personnes appartenant à un groupe Rom, relevant notamment l'insuffisance de protection juridique des Roms visés par une menace d'expulsion et de solutions de relogement appropriées et pérennes. Le Comité a suivi les conclusions du Défenseur des droits en matière de logement, estimant en particulier que les expulsions fréquentes visant les familles Roms n'étaient pas suffisamment assorties de garanties permettant de réduire leur incidence sur l'accès aux droits fondamentaux des personnes concernées[51].

La Défenseure est très préoccupée et suivra avec attention l'annonce faite lors de la clôture du Beauvau de la sécurité le 14 septembre 2021 relative à « *la mise en place d'une amende pénale forfaitaire pour l'occupation illicite par les « Gens du voyage » de terrains, en simplifiant la procédure* », alors même que les collectivités locales ne respectent pas les obligations prévues par loi en terme de nombre d'aires d'accueil.

RECOMMANDATION 10

La Défenseure des droits recommande que la procédure d'expulsion issue de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 soit mise en conformité avec les exigences fixées par la CEDH dans les arrêts *Winterstein* et *Hirtu*. Elle recommande notamment que soit intégrée dans la loi l'obligation de réaliser une évaluation telle que prévue par la circulaire de 2012 afin de vérifier, d'une part, si les personnes et familles concernées françaises ou étrangères n'appartiennent pas à des groupes socialement défavorisés et minoritaires du fait de leur mode de vie et, d'autre part, leurs besoins particuliers ; et que l'examen de proportionnalité prévu par la jurisprudence de la Cour européenne soit effectué.

La Défenseure des droits rappelle par ailleurs que l'institution peut être sollicitée par les juridictions afin de présenter des observations.

d· Des refus de domiciliation qui perdurent

Le Défenseur des droits a été saisi, encore récemment[52], de situations relatives à des refus de domiciliation administrative, ou de refus de renouvellement de domiciliation des Centres communaux d'action sociale (CCAS), opposés par ces derniers, ou par des Centres intercommunaux d'action sociale ou des communes, à des personnes, à titre d'exemple, en raison de leur occupation illégale d'aires d'accueil des « Gens du voyage » qui avaient été fermées. En vertu du Code de l'action sociale et des familles, le lien avec la commune est établi dès lors que le territoire de la commune constitue le lieu de séjour de la personne qui sollicite la domiciliation, indépendamment de son statut ou de son mode de résidence. Dès lors, le fait que les réclamants résident « illégalement » sur le territoire de la commune n'est pas de nature à remettre en cause leur lien avec elle. Aussi dans certains des dossiers traités par la Défenseure des droits, le fait que les enfants de réclamantes aient été scolarisés sur le territoire de la commune a suffi à établir leur

[49] Décision du Défenseur des droits n° MDE-MSP-MDS/2014-111.
[50] Décision MSP-MLD-MDE-2016-184 du 13 juillet 2016 relative à une tierce intervention concernant la situation des familles Rom vivant dans les bidonvilles devant le CEDS.
[51] CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, n°119/2015, 5 décembre 2017.
[52] Décision 2020-237 du 15 décembre 2020 relative au refus de domiciliation opposé par une commune à deux personnes en raison de leur occupation illégale d'une aire d'accueil des gens du voyage, fermée.

lien avec cette dernière et à justifier à lui seul de faire droit à leur demande de domiciliation[53].

RECOMMANDATION 11

La Défenseure des droits rappelle aux maires qu'ils doivent procéder à la domiciliation des « Gens du voyage », conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles, et veiller à faire respecter à l'avenir, par leurs services, le cadre légal et règlementaire du droit de la domiciliation. La domiciliation ouvre aux « Gens du voyage » les mêmes droits que ceux acquis aux résidents de la commune.

3· L'ACCÈS À L'EAU

Le Défenseur des droits a eu l'occasion de traiter plusieurs réclamations portant sur l'accès à l'eau, à l'électricité et à la collecte des ordures ménagères au sein de lieux de vie informels. Il intervient aussi très ponctuellement sur les questions de raccordement provisoire lorsqu'il est saisi par des personnes vulnérables.

Le droit à l'eau, et plus particulièrement à l'eau potable, est un droit fondamental reconnu par plusieurs instances internationales.

Le droit à un logement convenable tel que défini par l'ONU, issu de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et des observations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CODESC) sur le droit au logement, implique davantage que le logement seul. « *Un logement n'est pas convenable si ses occupants ne disposent pas d'eau potable, d'installations d'assainissement suffisantes, d'une source d'énergie pour faire la cuisine, de chauffage, d'éclairage, d'un lieu de stockage pour la nourriture ou de dispositifs d'évacuation des ordures ménagères* »[54].

La rapporteure spéciale à l'ONU sur le droit à un logement convenable avait formulé, à plusieurs reprises, des recommandations allant dans le même sens. Dans une note du 27 juillet 2020, elle recommande aux autorités de « *veiller à ce que toutes les personnes puissent avoir un accès sûr et adéquat à l'eau et à des installations sanitaires, conformément aux objectifs de développement durable, afin que les personnes sans abri ou vivant dans des logements inadéquats, tels que les établissements informels, puissent accomplir les procédures d'hygiène nécessaires, y compris le lavage des mains, pour se protéger de la COVID-19. Ces installations doivent être situées dans des lieux sûrs et offrir un accès non discriminatoire à toutes et tous afin que les personnes concernées puissent se protéger efficacement contre la maladie* »[55].

Le droit à l'eau comme bien essentiel est également prévu dans l'article 16 de la directive (UE) n°2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte)[56]. Cet article prévoit notamment, dans son article 16, de nouvelles garanties pour l'accès à l'eau pour les groupes vulnérables et marginalisés[57].

Dans sa communication sur la directive, qui devra être transposée par les Etats membres au plus tard le 12 janvier 2023, la Commission européenne précise que : « *Conformément aux nouvelles règles, les États membres seront tenus d'améliorer l'accès à l'eau potable pour tous les citoyens, notamment pour les groupes vulnérables et marginalisés qui ont actuellement des difficultés d'accès à cette eau. En pratique, cela signifie qu'il faut mettre en place des équipements permettant*

[53] Exemples : Règlement amiable 14-010957 du 8 janvier 2015 relatif à une domiciliation administrative ; Décision 2020-237 du 15 décembre 2020 relative au refus de domiciliation opposé par une commune à deux personnes en raison de leur occupation illégale d'une aire d'accueil des «Gens du voyage», fermée.

[54] Voir la fiche 21 du site du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, pp 3-4 : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_fr.pdf.

[55] Voir la p. 25 de la note : https://www.undocs.org/fr/A/75/148/.

[56] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184&rid=1.

[57] Cf. Article 16 : Accès aux eaux destinées à la consommation humaine : (...) les États membres veillent à : a) déterminer quelles sont les personnes qui n'ont pas accès ou qui n'ont qu'un accès limité aux eaux destinées à la consommation humaine, y compris les groupes vulnérables et marginalisés, et les raisons expliquant cet état de fait ; b) évaluer les possibilités d'améliorer l'accès pour ces personnes ; c) informer ces personnes des possibilités de connexion à un réseau de distribution ou d'autres moyens d'accès aux eaux destinées à la consommation humaine ; d) et prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires et appropriées afin de garantir l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine pour les groupes vulnérables et marginalisés. (...).

d'accéder à l'eau potable dans les lieux publics, lancer des campagnes d'information auprès des citoyens concernant la qualité de l'eau qu'ils boivent et encourager la mise à disposition d'un accès à l'eau potable dans les administrations et les bâtiments publics »[58].

A cet égard, le Conseil d'État engage les autorités à vérifier, lorsqu'elles envisagent de prendre une décision de refus de raccordement provisoire, que cette décision ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale tel que protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme[59]. Par ailleurs et s'agissant de l'eau, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'enjoindre les autorités à en garantir l'accès pour les populations les plus vulnérables[60].

Or, les « Gens du voyage » rencontrent également des difficultés d'accès à l'eau potable et l'eau courante de façon plus générale. Il ressort en effet des échanges avec les associations mais également de l'étude de l'Agence européenne des droits fondamentaux que 14% des « Gens du voyage » n'ont pas accès à l'eau du robinet[61]. Plus récemment, l'Agence a relevé que les obstacles à l'accès à l'eau, accrus durant la pandémie de COVID-19, avaient des conséquences sérieuses, et pourtant prévisibles, quant aux enjeux sanitaires[62].

RECOMMANDATION 12

La Défenseure des droits recommande qu'une réflexion interministérielle associant la DIHAL puisse être menée afin d'examiner les dispositions qui permettraient d'assurer un accès effectif à l'eau potable pour les publics les plus vulnérables ainsi qu'une transposition ambitieuse de la directive en la matière.

4· SCOLARISATION ET INSCRIPTION SCOLAIRE DES ENFANTS « DU VOYAGE »

A· DES DONNÉES INQUIÉTANTES

L'étude de l'Agence européenne des droits fondamentaux note que contrairement à la quasi-totalité des autres enfants âgés de 4 à 5 ans en France, seuls 32% des enfants de « Gens du voyage » du même âge bénéficient de l'éducation de la petite enfance. D'autre part, le pourcentage d'abandon scolaire parmi les « Gens du voyage » est particulièrement élevé par rapport au reste de la population française. Ainsi, seuls 82% des enfants « du voyage » âgés de 6 à 15 ans fréquentent l'école. Dans la tranche d'âge des 18-24 ans, 84% des « Gens du voyage » quittent le système scolaire avant ou juste après le collège, contre 9% pour la population globale.

B· DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES DE SCOLARISATION : DES SAISINES DU DÉFENSEUR DES DROITS TROP PEU NOMBREUSES

Lors des consultations et des échanges avec les « Gens du voyage » et les associations les représentant, la Défenseure des droits a pu constater les difficultés rencontrées quant à la scolarisation des enfants « du voyage » et à sa continuité.

Le Défenseur des droits est parfois saisi de refus d'inscription scolaire, ou d'interruption de scolarisation, par des maires et services de municipalités, d'enfants « du voyage » ou de familles itinérantes installées dans des aires d'accueil ou de grands passages[63], ou sur des terrains « occupés illégalement ».

Ainsi, en 2015, le Défenseur des droits a rendu une décision[64] relative au refus d'inscription dans les écoles d'une commune, opposée à deux enfants du voyage au motif que le terrain occupé l'était de façon illicite. Le maire de la commune avait indiqué à la mère des

[58] Voir communication de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_429.
[59] CE, 15 décembre 2010, n° 323250.
[60] CE, 31 juillet 2017, n° 412125, 412171.
[61] FRA, Roma and Travellers in Six Countries, 2020.
[62] FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.
[63] Voir à titre d'exemple la décision 2017-236 du Défenseur des droits.
[64] Décision MDE 2015-273 du 17 novembre 2015.



enfants que la commune ne procéderait à cette inscription qu'à la condition que la famille intègre l'aire d'accueil des « Gens du voyage ».

Le maire subordonnait ainsi expressément l'inscription scolaire et donc l'accès aux activités périscolaires et à la cantine des enfants à l'existence d'une résidence ou d'un domicile régulier des familles sur le territoire de sa commune. De son point de vue, la question de la régularité du stationnement de la famille devait être réglée avant que les enfants puissent bénéficier de leur droit à l'éducation.

Le Défenseur des droits considère que de tels refus de scolarisation sont illégaux. Les réglementations concernant l'inscription à l'école et celles relatives à l'urbanisme, à l'habitat ou au stationnement sont absolument distinctes. Le droit à l'éducation est un droit fondamental sur lequel la commune n'a aucun pouvoir d'appréciation. Ainsi, de tels refus opposés notamment par des maires caractérisent un détournement de pouvoir manifeste.

RECOMMANDATION 13

La Défenseure des droits rappelle que les autorités locales doivent cesser d'utiliser les différends administratifs qui les opposent aux familles demeurant sur des terrains occupés illicitement, pour freiner, empêcher, voire interdire l'accès des enfants à l'école. Un tel refus de scolariser ces enfants est manifestement illégal et susceptible de caractériser une discrimination fondée sur le lieu de résidence.

Elle en appelle à une vigilance accrue de l'Etat sur ce sujet, lors de la rentrée scolaire ainsi que tout au long de l'année scolaire.

Elle demande également aux associations de la saisir de toute situation de refus de scolarisation opposés à des enfants « Gens du voyage » ou situations relevant de non-respect des droits des enfants.

Plus récemment, en lien avec la crise sanitaire, l'attention de la Défenseure des droits a été attirée sur les difficultés rencontrées par les enfants et les familles « du voyage » dans leurs relations avec l'école.

Selon les informations transmises par les associations, le taux d'enfants « du voyage » qui ne seraient pas retournés à l'école après le premier confinement du printemps 2020 serait alarmant.

D'après l'association « solidarité tziganes Moselle » notamment, aucun enfant ne serait retourné à l'école en juin 2020 et, à la rentrée de septembre, il semblerait que seuls 10 à 20% des élèves auraient retrouvé le chemin des écoles du département.

D'après les éléments communiqués, il semblerait que le mode d'habitat des enfants exacerbe les inquiétudes de leurs parents sur de possibles contaminations des membres de la famille, notamment des plus fragiles (grands-parents) par les enfants.

La scolarisation à distance semble permettre un suivi parfois plus efficient dans le cadre d'un mode de vie itinérant. De nombreuses familles auraient dès lors choisi d'inscrire les enfants au centre national d'enseignement à distance (CNED) règlementé. Cette inscription s'avèrerait facilitée dans certaines académies, mais plus difficile dans d'autres, et la question du principe de double inscription – au CNED et dans une école ou un collège désigné pour les enfants – ne serait pas réglée.

Durant la pandémie, les enfants de « Gens du voyage » ont été d'autant plus touchés en raison des difficultés qui subsistent quant à l'accès à internet et à l'électricité. Ainsi, les enfants « du voyage », en raison d'une fracture numérique considérable, ne peuvent participer aux activités d'apprentissage en ligne de façon équivalente aux autres, ce qui contribue à les exposer davantage au risque de décrochage scolaire[65]. La question se pose également de la possibilité pour les parents d'accompagner leurs enfants dans une scolarité à distance.

RECOMMANDATION 14

La Défenseure des droits recommande aux autorités que soient produites des données afin d'objectiver l'amplitude du décrochage scolaire pour les jeunes « Gens du voyage ». Dans l'éventualité où les données collectées mettraient en évidence un décrochage scolaire important de la part des gens du voyage, elle recommande que des mesures soient prises rapidement afin d'y remédier. En particulier, elle rappelle qu'afin de lutter contre ce décrochage – mais également contre le non-recours à des services publics en raison de leur dématérialisation croissante – un accès à internet doit être prévu dans les équipements d'accueil.

Elle recommande également qu'un état des lieux concernant les dispositifs « Bus-écoles » à destination des enfants de « Gens du voyage » soit réalisé.

La Défenseure des droits souhaiterait enfin que des solutions soient envisagées en lien avec les académies et les ARS afin d'apaiser, localement, les craintes liées à la COVID, en milieu scolaire, et à la vaccination.

5· L'ACCÈS À LA SANTÉ

Il apparait dans l'étude de l'Agence européenne des droits fondamentaux que si 76% des « Gens du voyage » interrogés estiment que leur santé est bonne ou très bonne, contre 68% de la population générale, les personnes âgées de 45 et plus voient leur état de santé se dégrader plus fortement que le reste de la population française de la même tranche d'âge. Aussi, les « Gens du voyage » ont une espérance de vie inférieure à celle de la population française générale. Celle des hommes est inférieure de 7,9 ans à celle des hommes en population générale en France, tandis les femmes issues de groupes « Gens du voyage » vivent 10,9 ans moins longtemps que la moyenne des femmes en France.

A cela s'ajoutent les risques environnementaux mentionnés plus haut auxquels sont exposés les « Gens du voyage » en raison de la localisation des aires d'accueil.

L'Agence européenne des droits fondamentaux a souligné le risque plus élevé qu'encourent les « Gens du voyage » de souffrir de problèmes de santé (diabète, taux élevé cholestérol ou de pression sanguine, maladies cardiovasculaires et pulmonaires, et handicaps)[66]. Pourtant, dans le même temps, les « Gens du voyage » ont été moins informés que la population générale de la possibilité d'accéder à des soins médicaux durant la pandémie de COVID-19, conduisant ceux-ci à stopper leur traitement concernant des maladies chroniques[67].

[65] FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.
[66] FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.
[67] FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.



De plus, il ressort des consultations de la Défenseure des droits que dans le contexte de la COVID-19, plusieurs personnes appartenant à des familles de voyageurs infectées par le virus se sont vues refuser l'accès à des terrains d'isolement et l'accès à la vaccination semble difficile sans l'aide des associations.

RECOMMANDATION 15

La Défenseure des droits rappelle aux autorités locales la nécessité de prendre des mesures afin de faciliter, d'une part, un isolement dans des conditions adaptées pour des personnes ayant contracté la COVID-19 dans les aires d'accueil ou de grands rassemblements et, d'autre part, l'accès à l'information pour les familles sur la vaccination ainsi qu'au vaccin lui-même.

En dehors du contexte de pandémie, et de façon générale, la Défenseure des droits recommande aux autorités de prendre les mesures nécessaires afin d'améliorer l'accès aux soins des « Gens du voyage ».

Enfin, très récemment, la Défenseure des droits a été alertée sur la situation d'un enfant de 10 ans souffrant de troubles de la sphère autistique sévères avec troubles du comportement et déficit cognitif majeur. Il est indiqué que la famille attendait depuis 2016 une place dans un institut médico-éducatif. Toutefois, leur choix d'itinérance leur était reproché par leurs différents interlocuteurs. Par ailleurs, leur itinérance avait des effets sur le suivi de l'enfant, notamment du fait de l'application rigide du principe de sectorisation de certains soins (en centre médico psychopédagogique par exemple). La réclamation évoquait le fait que l'enfant n'avait pas pu être scolarisé jusqu'à son arrivée dans une commune où une initiative personnelle d'une directrice d'école avait permis son admission très partielle dans un établissement scolaire. La réclamation est en cours d'instruction au Défenseur des droits.

6· L'ACCÈS AUX AIDES ET SERVICES ET À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

La Défenseure a également été informée de ce que nombre de « Gens du voyage » dont la caravane constitue leur habitation permanente ne peuvent accéder à une assurance-habitation, en raison de l'absence d'une offre en la matière. Cette situation les place, de fait, en infraction, et les expose à des refus d'accès à des aires d'accueil faute de pouvoir produire un justificatif d'assurance-habitation, lorsqu'il est exigé.

RECOMMANDATION 16

La Défenseure des droits rappelle, comme elle l'a fait dans plusieurs avis et décisions précédentes, la nécessité que soient introduites parmi les assurances obligatoires visées au Code des assurances les garanties propres aux « caravanes à usage d'habitation permanente », et de permettre ainsi aux personnes concernées, en cas de refus, de bénéficier de la procédure de désignation par le bureau central de tarification. Une décision-cadre sur ce sujet sera rendue à la fin de l'année 2021.

Par ailleurs afin de pouvoir se prononcer sur les refus de crédits pour l'achat de caravanes opposés à des « Gens du voyage », la Défenseure doit être saisie de situations concrètes afin de pouvoir instruire des situations individuelles et le cas échéant, prononcer des recommandations de portée générale.

7· PROPOS À CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE ET INCITATION À LA DISCRIMINATION

La Défenseure des droits a pu remarquer dans certaines réclamations reçues ainsi que dans les témoignages réunis auprès des associations de « Gens du voyage » la rémanence de propos à caractère discriminatoires ou incitant à la discrimination à leur égard[68].

Exposés à une discrimination systémique, les « Gens du voyage » constituent la minorité concentrant le plus d'opinions négatives de la part de la population française. L'enquête menée par l'Agence européenne des droits fondamentaux étaye les témoignages rapportés lors des consultations organisées par la Défenseure des droits. Preuve que les stéréotypes dont sont victimes les « Gens du voyage » sont solidement ancrés, plus d'un Français sur deux dit se sentir mal à l'aise à l'idée d'avoir des Roms ou des « Gens du voyage » comme voisins. L'étude rapporte que 35 % des participants ont été victimes d'un harcèlement motivé par la haine et que 5 % d'entre eux ont subi des agressions physiques motivées par la haine au cours des 12 mois précédant l'enquête. En outre, un enfant « du voyage » sur cinq a été victime de propos offensants ou menaçants en raison de son appartenance à ce groupe.

Cependant, le Défenseur des droits n'est pas compétent et ne peut traiter de réclamations relatives à des propos ou des violences à caractère raciste, sauf s'ils sont le fait de forces de sécurité publiques ou privées, ou s'ils peuvent être constitutifs de situations de harcèlement dans l'emploi.

RECOMMANDATION 17

Les études, rapports et avis du Défenseur des droits font état d'un continuum entre les propos racistes et les comportements à caractère discriminatoires à l'égard des « Gens du voyage ».

La Défenseure s'engage à apporter sa contribution à l'élaborations des outils et campagnes de communication qui seraient réalisés par la DIHAL, la DILCRAH et la CNCDH afin de lutter contre les propos et actes relevant de l'antitziganisme, pour les aspects relevant de ses domaines de compétence. Des actions coordonnées et ambitieuses de la part des institutions, élaborées et mises en œuvre avec les associations, sont nécessaires pour lutter contre les préjugés à l'égard des « Gens du voyage » dans l'ensemble des domaines de la société.

CONCLUSION

La présente contribution sera transmise à la DIHAL afin d'alimenter la stratégie nationale sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms qui devrait être finalisée avant la fin de l'année 2021.

La Défenseure des droits souhaite organiser un séminaire de travail un an après la tenue de celui du 7 juillet 2021, afin que soit effectué un bilan d'étape sur les recommandations et engagements présentés.

[68] Exemples : Décision 2018-147 du 11 mai 2018 relative au contenu d'un courrier électronique envoyé par un officier de gendarmerie le 17 octobre 2017 à plusieurs dizaines de destinataires, dont des élus, la police municipale et des gendarmes ; Décision MDS-MLD-2015-057 du 20 mars 2015 relative à une instruction à caractère discriminatoire contenue dans une note de service de police municipale.

CRÉDITS

David Delaporte

Getty Images

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 10-2021 | Défenseur des droits