

## **ANNEXES**

### **Annexe 1 : Contribution du Défenseur des droits**

1. Contribution du Défenseur des droits sur les gens du voyage
2. Contribution du Défenseur des droits sur les ressortissants de pays d'Europe Centrale et de l'Est considérés comme Roms

### **Annexe 2 : Contributions écrites d'associations membres de la Commission nationale consultative des gens du voyage**

1. Contribution de France Liberté Voyage-UDAF
2. Contribution de l'Association nationale des gens du voyage citoyens (ANGVC)
3. Contribution de l'Associations sociale nationale internationale tzigane (ASNIT) et Action Grand Passage (AGP)
4. Contribution de la FNASAT
5. Contribution de Soliha

### **Annexe 3 : Contribution écrite et compte-rendu des auditions des parties prenantes et expert en lien avec la résorption des bidonvilles où vivent des ressortissants de pays d'Europe Centrale et de l'Est**

1. Contribution écrite de la Voix des Roms
2. Compte-rendu des auditions de :
  - La Ligue des Droits de l'homme (11 juin 2021)
  - La Fondation Abbé Pierre (18 juin 2021)
  - Collectif Droits de l'homme Romeurope (24 juin 2021)
  - La Voix des Roms (24 juin 2021)
  - Médecins du Monde (2 juillet 2021)
  - Louis Bourgois, chercheur en sciences sociales, auteur notamment d'une thèse intitulée « Résorber à bas bruit : ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires » (26 août 2021)
  - François Prochasson, vice-président de Nantes Métropole, Marie-Annick Benâtre, adjointe au maire de Nantes, Vincent Boileau, conseiller municipal d'Orvault (14 septembre 2021)

Paris, le 22 septembre 2021

**Contribution à la stratégie nationale sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms**

**VOLET 1 : Contribution à la stratégie pour l'égalité, l'inclusion et la participation  
des « Gens du voyage » en France**

**Table des matières**

<b>I- Introduction.....</b>	<b>2</b>
<b>II- Éléments de contexte.....</b>	<b>3</b>
1) La recommandation de la Commission européenne.....	3
2) Les périmètres de compétence du Défenseur des droits .....	4
3) Des avis et décisions de portée générale depuis ses débuts .....	5
<b>III- Constats et recommandations du Défenseur des droits visant à la protection effective des droits des « Gens du voyage ».....</b>	<b>7</b>
1) Des recours trop peu nombreux.....	7
2) La reconnaissance effective du mode de vie itinérant des « Gens du voyage » .....	9
A. Une reconnaissance inachevée dans les textes .....	9
B. Une application des lois existantes qui rencontre de nombreux obstacles.....	11
a- Une réalisation insuffisante des possibilités d'accueil par les collectivités locales .....	12
b- Des objectifs pour l'habitat.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
c- Des objectifs qualitatifs à prendre en compte de façon urgente .....	13
d- Le durcissement des sanctions à l'encontre des « Gens du voyage » stationnant hors d'une aire d'accueil dédiée .....	15
e- Des refus de domiciliation qui perdurent .....	17
3) L'accès à l'eau .....	18

<b>4) Scolarisation et inscription scolaire des enfants « du voyage » .....</b>	<b>20</b>
A. Des données inquiétantes .....	20
B. Des difficultés récurrentes de scolarisation : des saisines du Défenseur des droits trop peu nombreuses .....	20
<b>5) L'accès à la santé .....</b>	<b>22</b>
<b>6) L'accès aux aides et services et à l'activité professionnelle .....</b>	<b>23</b>
<b>7) Propos à caractère discriminatoire et incitation à la discrimination.....</b>	<b>23</b>
<b>IV- Conclusion .....</b>	<b>24</b>

## **I- 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 réglementaire.

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.

## II- 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<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup> ;
- 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 ;

---

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

<sup>2</sup> 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* ».

- 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 ».

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<sup>3</sup>, 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 vie itinérant et de l'habitat en caravane.

L'institution a formulé plusieurs recommandations demandant la modification de textes législatifs et réglementaires 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 recourent 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<sup>4</sup> a recueilli des données qui viennent, une fois encore, confirmer l'existence de discriminations systémiques ou structurelles<sup>5</sup> 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)<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> FRA, « Equality in the EU 20 years on from the initial implementation of the equality directives », 30 avril 2021.

<sup>5</sup> 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

<sup>6</sup> ([https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-opinion-equality-directives-01-2021\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-opinion-equality-directives-01-2021_en.pdf)).

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

En 2011<sup>8</sup>, 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<sup>9</sup>.

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<sup>10</sup> l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 précitée qui avait instauré cette obligation, ce qui a été fait par loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté l'a abrogée.

Dans plusieurs avis relatifs à des propositions de loi<sup>11</sup>, le Défenseur des droits a également réitéré ses préoccupations, en premier lieu quant à l'insuffisance des aires d'accueil, 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<sup>12</sup>, 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

---

<sup>7</sup> 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.

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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> [Décision du Défenseur des droits MLD-MSP-2014-152 du 24 novembre 2014.](#)

<sup>11</sup> [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.](#)

<sup>12</sup> [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.](#)

race ou de l'origine ethnique. Au vu de ces considérations, la Défenseure des droits<sup>13</sup> 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 ».

### **III- Constats et recommandations du Défenseur des droits 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 privés 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.

---

<sup>13</sup> 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.

Alors que les témoignages et différentes études sur le ressenti des « Gens du voyage » en matière de discriminations<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>. 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 connaître davantage aux associations de « Gens du voyage » la plateforme Anti-discriminations, en service depuis le 12 février 2021. Cette plateforme repose sur une fonctionnalité chat 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 ».

**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

<sup>14</sup> 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 travelling nomadic way of life and mobile accommodation*, 2019.

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

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<sup>16</sup>. 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.

**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'explicitier 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 »<sup>17</sup>. 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

---

<sup>16</sup> Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art. 33.

<sup>17</sup> Cf. [Mode de vie des «Gens du voyage», la diagonale de la discrimination, S. Gaboriau, 8 octobre 2020](#)

faisant notamment référence au caractère « traditionnel » de leur habitat<sup>18</sup>. Or, cette caractérisation est réductrice et peut être stigmatisante.

La reconnaissance de la caravane comme domicile<sup>19</sup> 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*<sup>20</sup>, 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, même lorsqu'ils ne vivent plus de façon nomade* ». <sup>21</sup>

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<sup>22</sup>, mais aussi la Commission Nationale Consultative des droits de l'homme<sup>23</sup> 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 Rapporteuse 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<sup>24</sup>, force est de constater que peu de pays semblent s'être engagés vers une telle reconnaissance. La région de Bruxelles, en Belgique

---

<sup>18</sup> Ce mode d'habitat traditionnel étant constitué, selon les termes de l'article 1<sup>er</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> CEDH, 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, n°27013/07.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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'OCDE, garantir une meilleure effectivité des droits des citoyens itinérants, 2019.

<sup>23</sup> [https://99f7c212-c756-4150-829b-45219e358e2c.filesusr.com/ugd/3724ed\\_d5162ba52d134b79a4affac9e1831923.pdf](https://99f7c212-c756-4150-829b-45219e358e2c.filesusr.com/ugd/3724ed_d5162ba52d134b79a4affac9e1831923.pdf).

<sup>24</sup> 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

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 ».

**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.**

## **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<sup>25</sup>, 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 apparaît 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.

---

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.

<sup>25</sup> 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.

Au-delà, les communes de moins de 5000 habitants sont généralement déchargées de toute obligation en matière d'accueil. En 2019, ces communes représentaient 93,8% des communes en France<sup>26</sup>.

**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<sup>27</sup>, 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<sup>28</sup>, chiffre qui témoigne de la lenteur des progrès en la matière.

Le récent transfert aux Etablissements publics de coopération intercommunales (EPCI) de la plupart des compétences dans ce domaine<sup>29</sup> tend, selon plusieurs observateurs, à aggraver cette dégradation, en raison de l'étendue du territoire couvert par l'intercommunalité<sup>30</sup>. 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, notamment par leur éloignement des services de proximité nécessaires à la vie quotidienne<sup>31</sup>.

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

**5. La Défenseure des droits renouvelle sa recommandation<sup>32</sup> 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<sup>33</sup> 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.

<sup>26</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « Les collectivités locales en chiffres », 2019.

<sup>27</sup> *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.

<sup>28</sup> [Selon ce bilan, 77% des places prescrites par les schémas départementaux étaient réalisées.](#)

<sup>29</sup> Les EPCI sont compétents notamment en matière d'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs depuis le 1<sup>er</sup> 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.

<sup>30</sup> Constat partagé par plusieurs associations de voyageurs lors de la réunion du 7 juillet.

<sup>31</sup> Cf. [L'usage défavorable aux «Gens du voyage» des pouvoirs de police administrative](#), pp 3-2, Benoît Arvis, 8 octobre 2020.

<sup>32</sup> 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.](#)

<sup>33</sup> CEDH, 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, n°27013/07.

- 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.**
- 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<sup>34</sup> 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<sup>35</sup>. Une étude de l’Agence de l’Union européenne pour les droits fondamentaux publiée en 2020 vient corroborer ces constats<sup>36</sup>. 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 départementales prévues en amont de l’adoption des schémas départementaux<sup>37</sup>. 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

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> [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.

<sup>36</sup> <https://fra.europa.eu/fr/publication/2021/roms-et-gens-du-voyage-dans-six-pays>.

<sup>37</sup> 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.

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<sup>38</sup>.

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

**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 ».

**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**

<sup>38</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/).

**Il du Titre Ier intitulé « Installations classées pour la protection de l'environnement », du cinquième Livre de la Partie législative du Code de l'environnement.**

**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'édition 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 dérogatoire et répressives<sup>39</sup>. 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<sup>40</sup>. 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<sup>41</sup> conduit 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

<sup>39</sup> *Op.cit.* Mode de vie des « Gens du voyage ».

<sup>40</sup> En vertu de la loi n°2003-239 pour la sécurité intérieure (dite Sarkozy II).

<sup>41</sup> Dans le cadre de la loi dite de simplification du droit.

a rendu non seulement sur cette dernière loi<sup>42</sup>, mais également dans ses avis sur des propositions ou projets de loi antérieurs comportant des dispositions relatives à l'accueil des « Gens du voyage »<sup>43</sup>, ainsi que dans le cadre de décisions rendues sur les expulsions d'occupants de terrains<sup>44</sup>, notamment en présentant une tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>45</sup>.

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<sup>46</sup>, 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<sup>47</sup>. 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<sup>48</sup>.

Dans le cadre des observations qu'il a portées en tant que tiers-intervenant devant la Cour dans le cadre de l'arrêt *Hirtu*<sup>49</sup>, le Défenseur des droits avait attiré l'attention des juges sur le constat alarmant

---

<sup>42</sup> Voir l'avis 18-10 du DDD sur la proposition de loi n°346 mentionné précédemment.

<sup>43</sup> [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](#).

<sup>44</sup> 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](#).

<sup>45</sup> [Décision du Défenseur des droits n° MDE-MSP-MDS/2014-111](#).

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> CEDH, 14 mai 2020, *Hirtu et autres c. France*, n° 24720/13.

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> [Décision du Défenseur des droits n° MDE-MSP-MDS/2014-111](#).

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*<sup>50</sup>. 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<sup>51</sup>.

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.

**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<sup>52</sup>, 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

<sup>50</sup> [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.](#)

<sup>51</sup> CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, n°119/2015, 5 décembre 2017.

<sup>52</sup> [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.](#)

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 lien avec cette dernière et à justifier à lui seul de faire droit à leur demande de domiciliation<sup>53</sup>.

**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 réglementaire 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 »*<sup>54</sup>.

La rapporteure spéciale 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 »*<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> 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.](#)

<sup>54</sup> 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](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_fr.pdf)

<sup>55</sup> Voir la p. 25 de la note : <https://www.undocs.org/fr/A/75/148/>

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)<sup>56</sup>. Cet article prévoit notamment, dans son article 16, de nouvelles garanties pour l'accès à l'eau pour les groupes vulnérables et marginalisés<sup>57</sup>.

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 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* »<sup>58</sup>.

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<sup>59</sup>. 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<sup>60</sup>.

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<sup>61</sup>. 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<sup>62</sup>.

**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.**

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

<sup>57</sup> <sup>57</sup> 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 ; et
- d) 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. (...)

<sup>58</sup> Voir communication de la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_18\\_429](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_429).

<sup>59</sup> CE, 15 décembre 2010, n° 323250.

<sup>60</sup> CE, 31 juillet 2017, n° 412125, 412171.

<sup>61</sup> [FRA, Roma and Travellers in Six Countries, 2020](#).

<sup>62</sup> [FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020](#).

#### 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 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<sup>63</sup>, ou sur des terrains « occupés illégalement ».

Ainsi, en 2015, le Défenseur des droits a rendu une décision<sup>64</sup> relative au refus d'inscription dans les écoles d'une commune, opposé 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 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.

**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**

<sup>63</sup> Voir à titre d'exemple la décision 2017-236 du Défenseur des droits. [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=23418&opac\\_view=-1](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=23418&opac_view=-1).

<sup>64</sup> Décision MDE 2015-273 du 17 novembre 2015.

**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 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) réglementé. 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<sup>65</sup>. La question se pose également de la possibilité pour les parents d'accompagner leurs enfants dans une scolarité à distance.

**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.**

<sup>65</sup> [FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.](#)

**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 apparaît 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)<sup>66</sup>. 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<sup>67</sup>.

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.

**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 leur différents interlocuteurs. Par ailleurs, leur itinérance avait des effets sur le suivi de l'enfant, notamment du fait de l'application

<sup>66</sup> [FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.](#)

<sup>67</sup> [FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.](#)

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.

**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<sup>68</sup>.

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.

---

<sup>68</sup> 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.](#)

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.

**8) 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'élaboration 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.**

#### **IV- 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.

Paris, le 3 novembre 2021

**Contribution du Défenseur des droits à la stratégie nationale sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms**

**VOLET 2 : Contribution à la stratégie pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en France**

**Table des matières**

<b>I- Introduction.....</b>	<b>2</b>
<b>II- Eléments de contexte.....</b>	<b>2</b>
1) La recommandation de la Commission européenne.....	2
2) Les périmètres de compétence du Défenseur des droits .....	4
3) Les avis et décisions de portée générale depuis les débuts de l'institution .....	5
<b>III- Constats et recommandations du Défenseur des droits visant à la protection effective des droits des personnes d'origine Rom .....</b>	<b>6</b>
1) L'accès à l'hébergement d'urgence et au logement .....	6
A) Une mise à mal du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence responsable de la formation de bidonvilles .....	7
B) Des évacuations et expulsions réalisées au mépris des droits fondamentaux.....	9
a- Des atteintes résultant d'évacuations menées sans réelles mesures d'accompagnement. 9	
b- Des évacuations dépourvues de base légale ou révélant des détournements de procédures.....	12
c- Des manquements à la déontologie de la sécurité constatés dans le cadre de procédure d'évacuation .....	14
2) L'accès aux droits quel que soit le lieu de vie.....	14
A) Le droit à la domiciliation .....	15
B) Le droit à l'éducation des enfants d'origine Rom : la persistance des refus de scolarisation discriminatoires.....	15
C) L'accès aux soins .....	19
a- Des difficultés particulières d'accès aux soins en cas de situation irrégulière .....	19

b- La protection maladie : des difficultés d'accès paradoxalement accentuées par la mise en œuvre du droit européen.....	20
D) L'accès aux services publics : eau potable, électricité et collecte des ordures .....	21
<b>3) Les droits des Roms en tant que citoyens européens .....</b>	<b>24</b>
1) La liberté de circulation dans l'Union européenne : des restrictions susceptibles de viser plus spécifiquement les personnes Roms .....	24
2) La protection sociale : des droits subordonnés à la reconnaissance d'un droit au séjour complexe et trop souvent méconnu .....	26
a- Des interprétations erronées de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour.....	26
b- Des difficultés à identifier certains cas d'acquisition d'un droit au séjour permanent .....	27
c- Une méconnaissance du droit au séjour acquis en qualité de parent d'enfant scolarisé..	28
<b>4) Propos à caractère discriminatoire et incitation à la discrimination.....</b>	<b>30</b>
<b>IV- Conclusion .....</b>	<b>30</b>

## **I- 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 personnes Roms étrangères bien qu'un certain nombre de problématiques soient communes.

La présente contribution est consacrée aux personnes Roms ressortissantes citoyennes de l'Union européenne ou de pays tiers. 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 à partir des réclamations individuelles traitées par ses services d'instruction mais également de ses avis, recommandations et rapports portant sur des dispositions plus générales du cadre législatif et réglementaire.

## **II- Éléments de contexte**

### **1) La recommandation de la Commission européenne**

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

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 clé : égalité, inclusion et participation en matière

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

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 ses 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 :

- 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;
- Garantir une égalité effective d'accès tous les stades de l'éducation et de l'enseignement sans discriminations;
- 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 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<sup>2</sup>;
- 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;

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 également 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

---

<sup>2</sup> 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* ».

sollicité la Défenseure des droits en mai 2021 afin que celle-ci puisse apporter sa contribution aux travaux en cours pour l'élaboration de la stratégie.

La recommandation insiste enfin 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 personnes Roms ou perçues comme telles et à celui du 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, 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.

Le Défenseur des droits est également l'organisme chargé pour la France, conformément à l'article 4 de la directive 2014/54/UE, de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs européens et membres de leur famille.

Au titre de ses différentes missions, 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) en matière de protection, de promotion et de proposition de réformes concernant les droits des personnes Roms ou perçues comme telles. Il a été ainsi amené à rendre plusieurs avis et décisions de portée individuelle et/ou générale.

Le Défenseur des droits est par ailleurs représenté, en tant qu'autorité administrative indépendante, au sein de la Commission nationale de suivi de la résorption des bidonvilles mise en place dans le cadre de l'instruction du gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, installée par le Délégué interministériel pour

l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) le 20 juin 2018. Dans ce cadre, l'institution participe notamment au groupe de travail créé autour de la thématique de l'habitat.

Cette représentation permet au Défenseur des droits de recueillir des informations auprès des acteurs de la société civile et institutionnels engagés dans la mise en œuvre de l'objectif de résorption des campements illicites et des bidonvilles, et d'assurer la diffusion de ces informations issues du terrain au sein de l'institution. Le Défenseur des droits communique également son actualité au sein de la Commission à l'occasion des réunions trimestrielles et est en mesure de répondre aux questions posées par les membres sur ses compétences.

A ce titre, le Défenseur des droits dispose d'un accès à la plateforme résorption-bidonvilles, et a assisté au webinaire organisé par la DIHAL le 31 mai dernier sur la thématique « Instruction du 25 janvier 2018 sur la résorption des bidonvilles : où en est-on 3 ans après ? »<sup>3</sup>. Le Défenseur des droits est également représenté au sein du Réseau Jurislogement et participe activement aux groupes de travail « occupants de terrain / expulsion » et « hébergement ». La participation aux réunions trimestrielles du réseau et aux groupes de travail permet au Défenseur des droits d'assurer un échange d'informations avec les associations sur les thématiques du logement et de l'hébergement.

### **3) Les avis et décisions de portée générale depuis les débuts de l'institution**

Au-delà des situations individuelles, le Défenseur des droits a formulé plusieurs recommandations demandant la modification de textes législatifs et réglementaires non conformes au respect des droits fondamentaux et libertés des personnes Roms ou perçues comme telles.

A titre liminaire, il est important de mentionner que les Roms de nationalité étrangère rencontrent des difficultés spécifiques liées à leur appartenance à la communauté Rom, mais dans certains cas celles-ci se cumulent avec les difficultés plus généralement rencontrées par les étrangers et migrants présents sur le territoire que le Défenseur des droits s'efforce également de mettre en lumière depuis de nombreuses années.

Interpelé dès le printemps 2012 par de nombreuses associations sur la situation des personnes d'origine roumaine et bulgare occupant des terrains sans droit ni titre, principalement d'origine Rom, aussi bien sur les conditions juridiques et matérielles d'évacuations de terrains que sur l'accès à la scolarisation des enfants ou l'accès au système de santé, le Défenseur des droits a dressé le bilan d'application de la circulaire interministérielle du 12 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites<sup>4</sup>. Celui-ci constitue le socle de la doctrine du Défenseur des droits développée plus généralement par la suite en matière d'habitats informels (bidonvilles, squats, campements).

Plus généralement, le Défenseur des droits ne fait pas de distinction quant à l'origine ou la nationalité des personnes vivant dans des lieux de vie informels, qu'elles soient citoyennes de l'Union européenne ou d'Etats tiers. Occuper illégalement un terrain ne prive pas de l'exercice des droits les plus fondamentaux tels que le droit d'être hébergé, de se soigner, d'être scolarisé, de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants.

---

<sup>3</sup> [Instruction du 25 janvier 2018 sur la résorption des bidonvilles : où en est-on 3 ans après ? | idealCO.](#)

<sup>4</sup> [Défenseur des droits, « Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites », Juin 2013.](#)

Par conséquent, les recommandations formulées ces dernières années dans les publications du Défenseur des droits concernant la situation des exilés à Calais ou à Paris aux fins d'améliorer l'accueil des exilés en France<sup>5</sup> sont en grande partie transposables aux Roms ressortissants de l'Union européenne ou de pays tiers.

Dans un rapport de 2016 consacré aux droits fondamentaux des étrangers en France<sup>6</sup>, le Défenseur des droits a pointé l'ensemble des obstacles qui entravent l'accès des étrangers aux droits fondamentaux, en prenant appui sur les décisions de l'institution mais en identifiant également de nouveaux problèmes juridiques. Il a relevé que les limites à l'exercice de leurs droits fondamentaux par les étrangers en France n'étaient pas seulement liées à des pratiques dépourvues de base légale, mais également à certaines règles de droit elles-mêmes, aussi bien en matière de droit civils et politiques que de droits économiques et sociaux. Nombre de ces difficultés, notamment en matière de protection sociale, sont susceptibles d'affecter également, voire parfois, plus particulièrement, les personnes Roms étrangères. S'agissant plus particulièrement des personnes Roms européennes précaires, les conditions du droit au séjour qui leurs sont applicables sont régies par des sources multiples et complexes, parfois méconnues ou mal appliquées par les organismes sociaux chargés de les apprécier, ce qui conduit à des approches souvent trop restrictives du droit au séjour ayant un impact direct sur les droits des concernés.

En outre, dans le cadre de la contribution de la Défenseure des droits à l'occasion de la consultation citoyenne sur les discriminations<sup>7</sup>, celle-ci a rappelé que les pouvoirs publics doivent tenir compte dans toutes leurs décisions du fait que la communauté Rom constitue un « *« groupe socialement défavorisé et vulnérable » reconnu comme tel par la Cour européenne des Droits de l'Homme qui demande une attention et protection particulières* ».

**La Défenseure des droits a également appelé à prendre en compte la stigmatisation des personnes Roms dans le cadre du Plan de lutte contre le racisme et de toute stratégie de lutte contre les discriminations fondées sur l'origine.**

### **III- Constats et recommandations du Défenseur des droits visant à la protection effective des droits des personnes d'origine Rom**

#### **1) L'accès à l'hébergement d'urgence et au logement**

Selon le recensement effectué par la DIHAL au 12 mai 2021, 22 189 personnes vivaient dans des bidonvilles, dont 12 342 ressortissants européens, majoritairement originaires de Roumanie et de Bulgarie<sup>8</sup>.

Dans ce contexte, le Comité européen des droits sociaux a conclu au non-respect par la France de ses obligations découlant des articles 16 et 31 de la Charte sociale européenne relatifs au droit au

---

<sup>5</sup> [Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », Octobre 2015 ; « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », Décembre 2018.](#)

<sup>6</sup> [Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », Mai 2016.](#)

<sup>7</sup> [Défenseur des droits, « Consultation citoyenne sur les discriminations : Recommandations et propositions du Défenseur des droits », Juin 2021.](#)

<sup>8</sup> [DIHAL, « Résorption des bidonvilles : Point d'étape », 2021.](#)

logement à plusieurs reprises, en particulier s'agissant des personnes Roms en situation régulière<sup>9</sup>. Le comité a notamment souligné « *l'absence de protection adéquate des familles roms et des Gens du voyage en matière de logement, y compris en ce qui concerne les conditions d'expulsion et l'accès aux logements sociaux* ».

Dans l'exercice de ses missions, le Défenseur des droits dénonce régulièrement les conditions de vie indignes des personnes qui, faute de voir effectivement garanti leur droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence, se trouvent astreintes à vivre dans des squats, bidonvilles ou campements informels<sup>10</sup>.

Parmi les personnes en situation d'extrême précarité, nombreuses sont celles qui sont étrangères avec une surreprésentation des personnes Roms ou perçues comme telles.

**1. La Défenseure des droits, tout en soulignant le caractère inacceptable de la persistance des bidonvilles, rappelle que le démantèlement d'un bidonville ne doit jamais être réalisé sans que des solutions pérennes et respectueuses des droits fondamentaux des personnes qui y vivent n'aient été prévues en amont. A défaut, les bidonvilles se reforment, dans des conditions toujours plus précaires.**

**A) Une mise à mal du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence responsable de la formation de bidonvilles**

Alors que l'accueil inconditionnel en structure d'hébergement d'urgence est prévu par l'article L. 345-2-2 du Code d'accès social et des familles (CASF), qui dispose que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* », et qu'il a été érigé au rang de liberté fondamentale par le juge des référés du Conseil d'Etat dans une ordonnance en date du 10 février 2012<sup>11</sup>, en pratique ce principe est peu appliqué. La jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>12</sup> conduit en effet à réserver l'hébergement d'urgence aux seules personnes jouissant d'un droit au séjour ou, à défaut, se trouvant dans une situation de particulière vulnérabilité.

Le Défenseur des droits dénonce régulièrement les atteintes qui résultent du choix non pertinent de pallier la saturation de ce dispositif par le contrôle de la régularité du séjour des hébergés.

Dans son rapport portant sur les droits fondamentaux des étrangers en France<sup>13</sup>, publié en mai 2016, le Défenseur des droits demandait aux pouvoirs publics de tirer les conséquences du principe d'inconditionnalité prévu par la loi en mettant tout en œuvre pour produire une offre d'hébergement adéquate, la sélection des personnes concernées au regard de leur nationalité ne pouvant, en tout état de cause, constituer la variable d'ajustement d'un dispositif inadapté à la demande alors que seule la vulnérabilité des personnes concernées doit être prise en compte.

---

<sup>9</sup> Voir CEDS, « Conclusions 2019 – France », Mars 2020 ; CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, n°119/2015, 5 décembre 2017 ; CEDS, *Médecins du Monde international c. France*, n°67/2011, 11 septembre 2012 ; CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France*, n°64/2011, 24 janvier 2012.

<sup>10</sup> [Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », Octobre 2015](#) ; [« Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », Décembre 2018](#).

<sup>11</sup> CE, réf., 10 février 2012, n° 356456, *Fofana c. Ministre des solidarités et de la cohésion sociale*.

<sup>12</sup> Cf. CE, 4 juillet 2013, n° 369750 ; CE, 21 juillet 2017, n° 412666.

<sup>13</sup> [Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », Mai 2016](#).

De plus en plus fréquemment sont mis en place des critères de priorisation, différents d'un département à l'autre et évoluant dans le temps, afin de conditionner l'accès à ce dispositif. Ces atteintes au principe d'inconditionnalité sont tout aussi critiquables que la prise en compte de la situation administrative car elles ont pour effet de considérer, par exemple, qu'une famille accompagnée d'un enfant de moins de trois ans serait prioritaire pour bénéficier d'une mise à l'abri dans un département alors que dans un autre, ce serait les familles accompagnées d'enfants de moins d'un an. De telles pratiques sont préoccupantes car elles amènent à penser que le besoin en termes de mise à l'abri diffère selon l'âge d'un enfant.

Dans son rapport annuel de 2017 consacré aux droits de l'enfant et intitulé *Au miroir de la convention internationale des droits de l'enfant*<sup>14</sup>, le Défenseur des droits rappelait que la restriction progressive du principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence, s'expliquant notamment par le durcissement de la politique migratoire et la pénurie d'hébergement, était susceptible de constituer une atteinte grave aux droits fondamentaux des enfants, à leur dignité et à leur santé.

L'institution a également produit des recommandations<sup>15</sup> et des observations portées devant le Conseil d'État<sup>16</sup> sur la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence, ainsi que sur l'instruction du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation et l'Office français de l'immigration et de l'intégration pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. Elle considère que ces deux textes, en opérant une confusion préoccupante entre les enjeux liés à la mise en œuvre du droit à l'hébergement et ceux de la politique migratoire, tendent à mettre à mal le principe de l'inconditionnalité du droit à l'hébergement d'urgence.

S'agissant de la pénurie d'hébergement, le ministère du logement a annoncé fin mai 2021 le maintien des 43 000 places d'hébergement ouvertes depuis un an jusqu'à la fin du mois de mars 2022 au moins. La crise sanitaire a ainsi favorisé l'accroissement du parc d'hébergements d'urgence réclamé de longue date par les acteurs de terrain et par le Défenseur des droits.

Ce déploiement devra s'accompagner du respect des règles d'accès et de maintien au sein de ce dispositif prévues par le Code de l'action sociale et des familles, ce qui ne semble pas garanti à ce jour, le Défenseur des droits ayant déjà reçu plusieurs réclamations dénonçant la pratique de nombreux départements visant à conditionner l'accès à l'hébergement d'urgence à des critères de plus en plus sélectifs, aléatoires et potentiellement discriminatoires.

Par conséquent, la Défenseure des droits demeurera vigilante quant à l'effectivité de ce droit. Sur ce point, le fait que la DIHAL soit désormais en charge du service public de la rue au logement devrait permettre une plus grande cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre le sans abris et celles visant la résorption des bidonvilles.

**2. La Défenseure des droits rappelle que, conformément à la loi, le droit à l'hébergement d'urgence doit être garanti de façon inconditionnelle. Cela implique de favoriser la concertation des acteurs pour parvenir à une identification réelle des besoins, et de déployer des moyens en conséquence. La situation administrative des personnes ne saurait en aucun**

<sup>14</sup> Défenseur des droits, « Droits de l'enfant en 2017 : Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant ».

<sup>15</sup> Décision n°2018-23 du 18 janvier 2018.

<sup>16</sup> Décisions n°2018-72 du 31 janvier 2018 et 2019-259 du 14 octobre 2019.

**cas constituer la variable d'ajustement d'un dispositif sous-dimensionné. Seule l'orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou bien un logement adapté peut justifier la sortie du dispositif d'urgence.**

## **B) Des évacuations et expulsions réalisées au mépris des droits fondamentaux**

Comme par un effet de double peine, les nombreuses personnes qui, faute de bénéficier d'un logement décent ou à tout le moins d'un accueil au sein du dispositif d'hébergement d'urgence, sont contraintes de demeurer à la rue, dans des habitats précaires, squats, campements ou bidonvilles, et vivent bien souvent dans la peur de l'expulsion.

A cet égard, les personnes Roms représentent une part disproportionnée des personnes menacées d'expulsions forcées, et le Défenseur des droits a régulièrement connaissance de situations dans lesquelles des occupants de terrains sans droit ni titre d'origine Rom ou identifiés comme tels ont fait l'objet d'une procédure d'expulsion à la suite d'une décision de justice.

Selon les chiffres de l'Observatoire des expulsions transmis par Romeurope pour la période allant de novembre 2020 à octobre 2021, 7752 personnes ont été concernées par des expulsions, parmi lesquelles, des personnes Roms ou perçues comme telles. Sur les 306 expulsions signalées en dehors des villes du Calais et de Grande-Synthe, 106 ont visé des lieux de vie occupés par des personnes Roms ou perçues comme telles, soit 34% des expulsions.

### *a- Des atteintes résultant d'évacuations menées sans réelles mesures d'accompagnement*

Régulièrement saisi des expulsions à répétition qui frappent les habitants des bidonvilles et squats en France, le Défenseur des droits est appelé à intervenir en amont de ces expulsions pour rappeler les droits des personnes visées par ces procédures.

Dans ce cadre, il s'assure de la mise en œuvre de solutions alternatives adaptées en cas d'expulsion, conformément aux préconisations issues de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et à l'instruction du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles.

En juin 2013, le Défenseur des droits a ainsi publié un premier bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites<sup>17</sup>.

Il constatait alors que le manque d'anticipation des opérations d'expulsion par les autorités, ainsi que l'insuffisance des mesures d'accompagnement pour assurer la continuité des droits des personnes évacuées étaient contreproductifs puisqu'ils ne faisaient que déplacer le problème vers un autre site en précarisant davantage les occupants, leur imposant ainsi un « nomadisme » forcé.

Les réclamations dont se trouve régulièrement saisi le Défenseur des droits révèlent en effet que ce phénomène de reconstitution de campements est la conséquence du caractère inadéquat des mesures d'accompagnement proposées ou de l'absence de telles mesures. C'est notamment le cas des nuitées

---

<sup>17</sup> [Défenseur des droits, « Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites », Août 2012 – Mai 2013.](#)

hôtelières proposées aux seules familles reconnues comme étant vulnérables, installées sur un terrain depuis plusieurs années.

Généralement saisi en amont de la mise en œuvre des procédures d'expulsion, le Défenseur des droits a présenté, depuis 2013, des observations en justice en qualité d'*amicus curiae* dans le cadre d'une trentaine de contentieux portés contre ces procédures, principalement devant les juridictions judiciaires. L'analyse juridique présentée par l'institution a le plus souvent été suivie par le juge judiciaire qui a interdit l'expulsion ou accordé des délais pour sa mise en œuvre.

Dans ces décisions, le Défenseur des droits rappelle les préconisations de la circulaire du 26 août 2012 en termes d'accompagnement des personnes expulsées ainsi que la jurisprudence protectrice de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>18</sup> et du Comité européen des droits sociaux<sup>19</sup>, qui engagent à une meilleure prise en compte de la situation des personnes concernées par les évacuations de terrains. Sur le fondement du droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention, la CEDH invite à effectuer une mise en balance des intérêts en jeu : ceux du propriétaire du site et ceux des occupants qui ont établi leur domicile sur celui-ci. Une expulsion sans mesures d'accompagnement, sans solution alternative d'hébergement, est ainsi de nature à méconnaître le droit au respect de la vie privée et familiale et le Défenseur des droits rappelle dans ce cadre le contrôle de proportionnalité auquel le juge doit veiller.

En 2014, le Défenseur des droits a également porté des observations devant la CEDH, en qualité de tiers-intervenant, dans l'affaire *Hirtu c. France*<sup>20</sup>, laquelle soulevait la question de la conformité des mesures d'expulsion visant des familles Roms vivant dans des abris de fortune sur un terrain illégalement occupé, dans une situation d'extrême précarité, avec les exigences posées par la Convention européenne des droits de l'homme, notamment les articles 3, 8 et 13. Dans ses observations, le Défenseur des droits a porté à l'attention des juges le constat alarmant qu'il avait dressé dans son bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Il a également rappelé les obligations qui incombent à la France dans le cadre des procédures d'expulsion visant des familles en situation de précarité qui occupent sans droit ni titre des terrains, conformément aux droits qui découlent de la Convention : droits à la protection du domicile, de ne pas être privé d'abri, à la scolarisation, à la protection de la santé, etc.

Par un arrêt du 14 mai 2020, la CEDH a conclu à une violation par la France des articles 8 et 13 de la Convention. Dans cet arrêt, la Cour rappelle que la communauté Rom constitue un groupe socialement défavorisé et vulnérable, et qu'à ce titre, ses besoins particuliers doivent être pris en compte dans l'examen que les autorités 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* ». Dans le cas d'espèce, la Cour relève que la circulaire du 26 août 2012 n'a pas été respectée. Elle rappelle par ailleurs le droit des personnes à bénéficier d'un examen de la proportionnalité de la mesure d'expulsion par un tribunal indépendant.

---

<sup>18</sup> CEDH, *Winterstein c. France*, n°27013/07, 17 octobre 2013 ; *Hirtu et autres c. France*, n°24720/13, 14 mai 2020.

<sup>19</sup> CEDS, *Médecins du Monde-International c. France*, n°67/2011, 11 septembre 2012 ; CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, n°119/2015, 5 décembre 2017.

<sup>20</sup> [Décision MLD-MDE-MSP-MDS-2014-111 du 1er septembre 2014 relative à la conformité des conditions d'évacuation d'un campement avec les articles 3, 8 et 13 de la CEDH.](#)

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*<sup>21</sup>. 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 la communauté 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<sup>22</sup>.

Dans ce contexte, l'adoption en 2018 de l'instruction du 25 janvier visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles<sup>23</sup>, destinée à corriger les insuffisances de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 sur les opérations de démantèlement, a pu apparaître comme un changement de paradigme dans la politique de lutte contre ces modes d'habitats précaires. Concédaient que « *Malgré des évacuations répétées au cours de ces dernières années, le nombre de personnes occupant ces bidonvilles n'a pas sensiblement baissé* », le gouvernement y reconnaissait explicitement que les actions concertées mobilisant plusieurs acteurs aux côtés des services de l'Etat étaient plus efficaces que les expulsions pour lutter contre le phénomène de constitution de campements.

A ce propos, à l'occasion de la publication du rapport du Bureau régional des droits de l'homme de l'ONU en Europe sur l'effectivité du droit au logement et des droits qui y sont liés pour les Roms en France, le 29 juin 2018, intitulé *Aucun laissé-pour-compte*, Monsieur Claude CAHN, fonctionnaire chargé des droits de l'homme, déclarait que :

*« Le cycle de logement dans des bidonvilles et d'expulsions forcées périodiques devrait être remplacé par une insertion dans des logements conventionnels et intégrés avec un accompagnement approprié. La nouvelle instruction du gouvernement de janvier 2018 est une occasion à saisir pour élaborer et mettre en œuvre des politiques de protection et de promotion des droits humains des plus démunis et garantir que personne ne soit laissé pour compte ».*

Trois ans plus tard, la DIHAL, en charge du suivi de la mise en œuvre de ce texte, a dressé un bilan de son application qu'elle a présenté aux services du Défenseur des droits.

S'agissant des points positifs, elle souligne que les crédits consacrés à la politique de résorption des bidonvilles ont été doublés en 2020, passant de quatre millions d'euros à huit. La plateforme numérique dont s'est dotée la DIHAL pour renforcer la coopération des différents acteurs et permettre une meilleure identification et un meilleur suivi des situations sur le terrain figure également au titre des avancées.

---

<sup>21</sup> [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.](#)

<sup>22</sup> CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, n°119/2015, 5 décembre 2017.

<sup>23</sup> Pour les associations consultées par la Défenseure des droits, si l'instruction constitue bien un changement de paradigme, notamment en insistant sur la mise en place de projet de résorption dès l'installation d'un bidonville, elle est pour le moment appliquée très différemment sur les territoires, et souffre de son caractère non-contraignant, laissant une large place à la volonté des préfets.

Néanmoins, si le déploiement de cette nouvelle politique a permis, selon la DIHAL, la résorption de plusieurs sites occupés<sup>24</sup>, il reste encore beaucoup à faire en la matière puisque qu'elle recensait, au 31 mai 2021, 439 bidonvilles en France métropolitaine<sup>25</sup>. Pour l'année 2021, la DIHAL a fixé un objectif de 39 sites à résorber.

Ainsi, malgré les ambitions affichées en 2018, les évacuations sans solutions alternatives adaptées continuent.

Dans le même temps, la crise sanitaire a renforcé la précarité des personnes contraintes de vivre dans des habitats informels.

Ainsi, la Défenseure des droits a rappelé, en juin 2021<sup>26</sup>, sa préoccupation au regard des conditions d'existence des enfants vivant dans les bidonvilles, et de la récurrence des expulsions non accompagnées de solutions adaptées de logement.

Récemment, la Défenseure des droits a été informée des mesures prises par l'ARS d'Ile-de-France pour faire suivre les enfants et des quelques mises à l'abri en hôtel qui ont pu être proposées à quatre familles d'enfants atteints de saturnisme ayant demeuré avec leur famille au sein d'un bidonville situé sur les anciennes régions d'épandages de boue et d'eaux usées brutes du Val d'Oise. Or, les familles ne sont pas restées à l'hôtel en raison notamment de l'impossibilité de cuisiner dans leurs chambres d'hôtel mais également en raison de leurs activités de ferrailage. Les modalités de « logement » ne semblent ainsi pas toujours adaptées aux réalités sociales de ces familles.

**3. La Défenseure des droits rappelle<sup>27</sup> que, conformément au droit à la protection du domicile et au droit à ne pas être privé d'abri, l'évacuation d'un campement doit être précédée d'un diagnostic social et global et qu'elle ne saurait être mise à exécution avant que les pouvoirs publics n'aient au préalable identifié de véritables solutions alternatives d'hébergement et pris les dispositions nécessaires à assurer la continuité dans l'accès à la scolarité et aux soins. Elle recommande également de se conformer à l'arrêt *Hirtu c. France* de la CEDH et de garantir aux personnes visées par une mesure d'expulsion de disposer d'un recours effectif.**

*b- Des évacuations dépourvues de base légale ou révélant des détournements de procédures*

Au-delà des expulsions de terrain conduites sans mesure d'accompagnement ajustée, le Défenseur des droits s'inquiète du développement de pratiques consistant à recourir à des procédures pénales ou administratives non dédiées pour mener des évacuations hors de tout cadre légal ou à contourner les mesures protectrices éventuellement ordonnées par le juge judiciaire. En effet, selon les chiffres de l'Observatoire des expulsions, 12,3% des expulsions ayant eu lieu entre le 1<sup>er</sup> novembre 2019 et le 31 octobre 2020 hors Calais et Grande-Synthe ont été exécutées sans base légale<sup>28</sup>.

A titre d'exemple, l'institution a eu à connaître à plusieurs reprises de réclamations faisant état d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) dans des bidonvilles en guise de procédure

<sup>24</sup> Selon les chiffres de la DIHAL 19 en 2019 et 17 en 2020.

<sup>25</sup> DIHAL, « Instruction du 25 janvier 2018 sur la résorption des bidonvilles : où en est-on 3 ans après ? », 31 mai 2021.

<sup>26</sup> [Défenseur des droits, « Consultation citoyenne sur les discriminations : Recommandations et propositions du Défenseur des droits », Juin 2021.](#)

<sup>27</sup> Voir [Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », Décembre 2018](#) (p. 55).

<sup>28</sup> [Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, « 1<sup>er</sup> novembre 2019 – 31 octobre 2020 : Note détaillée », 2021.](#)

d'expulsion, ou encore de verbalisations sur la base d'infractions pénales faites dans le but d'expulser les occupants d'un terrain. Les associations consultées par la Défenseure des droits observent « *de plus en plus de passages répétés de la police sur certains lieux de vie afin d'intimider ou d'en menacer les habitants, qu'une procédure d'expulsion ou d'évacuation soit en cours ou non. Ces pratiques, qui se font parfois en dehors de tout cadre légal, et sans nécessaire autorisation du concours de la force publique ne permettent pas aux habitants d'accéder à des solutions d'hébergement (...). Aussi, elles les obligent souvent à quitter rapidement les lieux, ne leur permettant pas de se préparer psychologiquement, et matériellement au départ.* »

Dans deux décisions de 2018, le Défenseur des droits a ainsi rappelé que la procédure pénale ne peut en aucun cas constituer un mode d'expulsion d'occupants sans droits ni titres, soulignant que celle-ci prive les personnes expulsées des garanties prévues par la loi<sup>29</sup>. De façon inédite, il a recommandé la prise de sanctions disciplinaires à l'encontre d'un préfet, considérant que ce dernier avait manqué à ses obligations en autorisant la mise en œuvre d'une expulsion en dehors du tout cadre légal.

Depuis maintenant plusieurs années, le Défenseur des droits s'inquiète par ailleurs du développement de la pratique visant à cumuler des procédures administratives et judiciaires pour assurer l'expulsion d'occupants de terrain sur un même site. Il semble en effet que, pour contourner les décisions de justice favorables rendues par le juge judiciaire, certaines municipalités, agissant parfois avec le soutien de la préfecture, décident de prendre un arrêté municipal d'évacuation.

Le Défenseur des droits a ainsi pu souligner, à deux reprises, le développement de cette pratique en Seine-Saint-Denis, d'une part à l'occasion d'observations portées devant le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil<sup>30</sup>, et d'autre part devant le Conseil d'Etat, dans le cadre d'un contentieux dirigé contre un arrêté municipal ordonnant l'évacuation d'occupants de terrain d'origine Rom<sup>31</sup>. Dans ces observations, le Défenseur des droits dénonçait, outre le manque d'accompagnement des mesures d'expulsion, le développement de la pratique visant à cumuler des procédures administratives et judiciaires pour assurer l'expulsion d'occupants de terrain, pratique qu'il qualifiait de « *détournement de procédure critiquable* ». Le développement de cette pratique apparaît en effet comme un motif légitime d'inquiétude quant au respect de l'autorité de chose jugée des décisions de justice. La légalité de la pratique a d'ailleurs été expressément mise en doute par la CNCDH dans son « *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles* »<sup>32</sup>. Dans ce contexte, la Défenseure des droits a présenté, plus récemment, des observations devant le Conseil constitutionnel<sup>33</sup> concernant la loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 28 octobre 2020, laquelle étend le champ d'application de la procédure d'expulsion dérogatoire. Elle faisait valoir que ces procédures d'expulsion non soumises au contrôle du juge privaient de recours effectif les occupants de logements et locaux vacants, et donc de nombreuses garanties et du respect de leurs droits fondamentaux, notamment au regard de la grande vulnérabilité reconnue par la CEDH à la communauté Rom.

---

<sup>29</sup> [Décision 2018-014 du 8 mars 2018 relative à l'évacuation d'un squat en dehors de tout cadre légal et usage de la force de manière non nécessaire et disproportionnée](#) ; [Décision 2018-286 du 7 décembre 2018 relative à l'évacuation d'un squat en dehors de tout cadre légal](#).

<sup>30</sup> [Décision 2017-189 du 6 juin 2017 relative à une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un terrain](#).

<sup>31</sup> [Décision 2019-040 du 6 février 2019 relative à une procédure d'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un terrain soumise au juge des référés du Conseil d'Etat](#).

<sup>32</sup> [JORF n°0034 du 10 février 2015](#).

<sup>33</sup> [Décision 2020-222 du 9 novembre 2020 relative à la présentation d'observations devant le Conseil constitutionnel, portant sur la loi d'accélération et de simplification de l'action publique, votée par l'Assemblée nationale le 28 octobre 2020](#).

**4. La Défenseure des droits rappelle que le constat d'une infraction doit donner lieu à la mise en œuvre d'une procédure pénale, contrôlée par l'autorité judiciaire. Dès que l'interpellation d'une personne est décidée, le procureur de la République doit en être informé, et l'ensemble des procès-verbaux associés à une interpellation et à l'application des droits attachés à la privation de liberté doit être rédigé. Le droit pénal ne peut, sauf à être détourné de son objectif, constituer un mode d'expulsion.**

*c- Des manquements à la déontologie de la sécurité constatés dans le cadre de procédure d'évacuation*

Lors du rapport de 2013 concernant l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012<sup>34</sup>, le Défenseur des droits faisait état de plusieurs saisines relatives à des atteintes portées aux biens, des cas de harcèlement et des violences de la part des forces de police dans le cadre de procédures d'expulsion. Selon les chiffres de l'Observatoire des expulsions, entre novembre 2019 et octobre 2020, dans 44,76% des cas, les personnes expulsées ont vu leurs biens confisqués ou détruits par les forces de police<sup>35</sup>.

Depuis, le Défenseur des droits a été saisi de situations dans lesquelles l'intervention et l'usage de la force apparaissaient disproportionnés. Dans deux décisions de 2018 précitées, il a ainsi été amené à recommander des sanctions disciplinaires à l'encontre d'agents de forces de police<sup>36</sup>, notamment un commissaire et un gardien de la paix.

Le Défenseur des droits a par ailleurs rappelé, dans une décision du 25 novembre 2015<sup>37</sup>, que le droit commun prohibant toute restriction à la liberté d'aller et venir s'appliquait sans distinction d'origine dite ethnique, réelle ou supposée, et que les libertés des populations d'origine Rom ne sauraient faire l'objet de restrictions, sans fondement juridique, quand bien même ces restrictions seraient temporaires.

## **2) L'accès aux droits quel que soit le lieu de vie**

**La Défenseure des droits souhaite rappeler ici que le fait d'occuper illégalement un terrain ne prive pas de l'exercice des droits les plus fondamentaux tels que le droit d'être hébergé, de se soigner, d'être scolarisé, de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants.**

En ce sens, les recommandations formulées ces dernières années par le Défenseur des droits sur la situation des exilés à Calais ou à Paris aux fins d'améliorer l'accueil des exilés en France<sup>38</sup> sont – comme cela été rappelé précédemment – transposables aux personnes Roms citoyennes de l'Union européennes ou de pays tiers.

<sup>34</sup> [Défenseur des droits, « Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites », Août 2012 – Mai 2013.](#)

<sup>35</sup> [Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, « 1<sup>er</sup> novembre 2019 – 31 octobre 2020 : Note détaillée », 2021.](#)

<sup>36</sup> [Décision 2018-014 du 8 mars 2018 relative à l'évacuation d'un squat en dehors de tout cadre légal et usage de la force de manière non nécessaire et disproportionnée ; Décision 2018-286 du 7 décembre 2018 relative à l'évacuation d'un squat en dehors de tout cadre légal.](#)

<sup>37</sup> [Décision MDS-2015-288 du 25 novembre 2015 relative aux restrictions à la liberté d'aller et venir de familles Roms qui venaient d'être expulsées d'un campement illicite.](#)

<sup>38</sup> [Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », Octobre 2015 ; « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », Décembre 2018.](#)

## A) Le droit à la domiciliation

Selon les articles L. 264-1 et L. 264-4 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), il existe un droit à la domiciliation par le centre communal d'action sociale (CCAS) pour toute personne sans domicile stable ayant un lien avec la commune, c'est-à-dire pour toute personne installée sur le territoire de cette dernière.

L'article L. 264-2 du CASF précise que l'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée aux étrangers non européens dépourvus de titre de séjour, à moins qu'ils ne sollicitent l'aide médicale de l'Etat, l'aide juridictionnelle ou l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi. Il s'en déduit *a contrario* que les citoyens européens ou assimilés, de même que les ressortissants d'Etats tiers en situation régulière, ont accès à la domiciliation de droit commun sans aucune restriction<sup>39</sup>.

Saisi d'une réclamation portant sur le refus de domiciliation opposé par un maire à sept personnes résidant dans deux bidonvilles de la commune, au motif que ceux-ci ne pouvaient justifier d'un droit au séjour mais seulement d'un droit de circulation, le Défenseur des droits a rappelé qu'un tel refus de domiciliation était basé sur des critères discriminatoires – l'origine, le lieu de résidence et la vulnérabilité économique – tous prohibés par la loi<sup>40</sup>.

De façon générale, les associations ont alerté l'institution sur de nombreuses situations où les personnes reçoivent des refus oraux, non motivés, contrairement à ce que prévoit l'instruction de juin 2016.

**5. La Défenseure des droits rappelle que l'accès à la domiciliation revêt des enjeux fondamentaux puisqu'il permet aux personnes sans domicile stable d'accéder à certains droits civiques, civils et sociaux. En vertu de la loi, les communes doivent garantir, sans discrimination, un accès effectif à la domiciliation. Les CCAS sont tenus dans ce cadre de motiver tout refus de domiciliation et seule l'absence de tout lien avec la commune peut justifier un refus de domiciliation.**

## B) Le droit à l'éducation des enfants d'origine Rom : la persistance de refus de scolarisation discriminatoires

Le pôle Défense des droits de l'enfant du Défenseur des droits intervient régulièrement dans des situations mettant en évidence des refus de scolarisation discriminatoires en raison de l'origine, de la nationalité et de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des familles. Les enfants Roms sont surreprésentés parmi ces populations discriminées, comparativement aux enfants issus de la communauté des « Gens du voyage » et aux enfants hébergés en hôtel social.

Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion d'alerter sur ces situations lors de la publication de son rapport annuel 2016 consacré aux droits de l'enfant : « *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun* ».

---

<sup>39</sup> [Décision 2017-305 du 28 novembre 2017 relative à aux refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile par un centre communal d'action sociale ou un organisme agréé.](#)

<sup>40</sup> [Décision 2017-275 du 18 octobre 2017 relative à un refus de domiciliation en CCAS opposés à des habitants de bidonville.](#)

Pour justifier des refus de scolarisation, les maires<sup>41</sup> interrogés par le Défenseur des droits invoquent des motifs inopérants voire illégaux comme l'incomplétude du dossier, la nullité de certains justificatifs de domicile ou l'instabilité résidentielle et/ou son caractère provisoire et/ou illégal.

En effet, le droit international comme notre droit interne prévoient que tout enfant a droit à l'éducation indépendamment de la situation de ses parents, de sa nationalité ou de son lieu d'habitation.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) garantit le droit de tout enfant à l'éducation et ce sans aucune discrimination. Aux termes de l'article 2, « *Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

En outre en juin 2020, l'article D. 131-3-1 du Code de l'éducation<sup>42</sup>, ajouté par le décret du 29 juin 2020, affirme que seuls les documents justifiant de l'identité de l'enfant, des personnes qui en sont responsables et de leur domicile peuvent être exigés pour appuyer leur demande d'inscription. Dans le cas où l'un de ces documents serait impossible à produire, il peut être justifié par tous moyens, y compris une attestation sur l'honneur<sup>43</sup>.

Le Défenseur des droits, sollicité par les familles et les associations, a également la possibilité de présenter des observations devant les juridictions saisies par les familles (juridictions administratives – en référé notamment – ou judiciaires)<sup>44</sup>.

Devant le juge pénal, le Défenseur des droits est aussi intervenu à trois reprises dans la même affaire relative à la situation de cinq enfants demeurant dans un campement situé sur le territoire d'une ville de la région d'Île-de-France qui n'étaient pas parvenus à être inscrits auprès des services scolaires de la municipalité. Après instruction contradictoire du dossier, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le tribunal correctionnel. Par jugement en date du 2 septembre 2015, le tribunal correctionnel de Créteil a prononcé la relaxe de la maire. Les parties civiles ont interjeté appel. Le Défenseur des droits a de nouveau présenté ses observations devant la cour d'appel de Paris, qui ne les a pas suivies.

A la suite d'un pourvoi en cassation, par un arrêt du 23 janvier 2018, la chambre criminelle de la Cour de cassation<sup>45</sup> a considéré, d'une part, que le défaut de production d'un justificatif de domicile ne permettait pas de s'opposer à l'inscription scolaire et, d'autre part, que le fait pour la maire de maintenir sa décision de refus, alors qu'elle avait connaissance de l'identité des mineurs et de leur lieu

---

<sup>41</sup> Les saisines du Défenseur des droits concernent quasi-exclusivement l'école primaire s'agissant de cette population.

<sup>42</sup> Décret n°2020-811 du 29 juin 2020 précisant les pièces pouvant être demandées à l'appui d'une demande d'inscription sur la liste prévue à l'article L. 131-6 du Code de l'éducation.

<sup>43</sup> Or les associations observent que certaines mairies n'acceptent pas les attestations rédigées sur l'honneur par les parents, et exigent une domiciliation ou une attestation « officielle » (du CCAS, 115, facture d'eau ou d'électricité, quittance de loyer, etc.).

<sup>44</sup> Voir [Décision n°2016-154 du 31 mai 2016 devant la Cour d'appel de Paris](#) ; [Décision n°2019-111 du 25 juillet 2019 devant la Cour administrative d'appel de Versailles](#).

<sup>45</sup> Cour de Cassation, 23 janvier 2018 n°17-81 369.

de résidence sur le territoire de la commune, sans avoir fait procéder à un quelconque acte d’instruction des demandes d’inscription, ni fait connaître les pièces manquantes, pouvait dissimuler une distinction fondée sur l’appartenance des enfants à la communauté Rom et leur lieu de résidence, distinction susceptible de caractériser une faute civile. A la suite de cet arrêt de cassation, l’affaire a été renvoyée devant la cour d’appel de Versailles à laquelle il appartenait de dire si les faits de discrimination étaient constitués, avant le cas échéant de se prononcer sur la réparation de la faute civile de la maire. Le Défenseur des droits a présenté de nouveau ses observations<sup>46</sup> devant la cour d’appel de renvoi.

Dans un arrêt du 19 juin 2019<sup>47</sup>, la cour d’appel a relevé que si le dialogue entre le service éducation et l’association a été rompu le 30 septembre 2014, la maire n'avait pas réagi par la suite, alors qu'elle disposait d'un délai d'un mois et demi, entre le 30 septembre et le 17 novembre 2014, date de la citation directe devant le tribunal correctionnel, pour répondre aux courriers qui lui étaient adressés ; qu'elle avait été informée de l'identité des enfants par la correspondance de leur avocat du 3 octobre 2014 ; qu'elle n'a pas tenu compte de la jurisprudence et des circulaires recommandant de faciliter l'inscription des enfants d'origine Rom même lorsque certains des documents justificatifs requis faisaient défaut ; qu'elle pouvait d'autant plus procéder à des vérifications auprès du campement que le service éducation n'a pas évoqué une surcharge de travail particulière à l'époque des faits ; qu'elle n'a pas fait connaître qu'une inscription au centre communal d'action sociale suffisait et n'a pas suggéré d'autres types de justificatif de domicile.

Ainsi, la cour d’appel a considéré que les éléments du dossier principalement issus de l’instruction réalisée par le Défenseur des droits caractérisaient une discrimination fondée sur l'appartenance d'enfants à la communauté Rom et à leur lieu de résidence, et qu'ils constituaient une faute civile ayant occasionné un préjudice susceptible de donner lieu à indemnisation.

Face à ces refus discriminatoires particulièrement préjudiciables aux droits et à l’intérêt supérieur de l’enfant, le Défenseur des droits alerte les pouvoirs publics – collectivités, État – chaque fois que nécessaire. Lorsque les familles – souvent aidées d’associations – ont sollicité en vain la scolarisation de leur(s) enfant(s) avec les documents exigibles – justificatifs de domicile, d’identité et certificat de vaccination obligatoire –, les services du Défenseur des droits écrivent aux maires concernés et le cas échéant aux directeurs académiques des services de l’Education nationale qui ont un pouvoir de substitution, pour leur demander de procéder à l’admission des enfants.

Au cours de l’instruction de ces dossiers, le Défenseur des droits a constaté le défaut d’information des familles quant aux démarches d’inscription qui, lorsqu’elles existent, sont difficilement accessibles et/ou ne sont pas traduites dans une langue que les familles comprennent. Par ailleurs, l’absence de remise de récépissé à la suite des démarches d’inscription, notamment lorsque la mairie refuse l’inscription en raison d’un justificatif manquant, et le défaut de motivation des décisions de refus sont encore à déplorer car ils ne permettent pas aux familles de comprendre ce qui est attendu, ni de ce fait de pouvoir le cas échéant compléter efficacement le dossier, et de contester les décisions administratives de refus.

---

<sup>46</sup> Décision n°2018-232 du 12 octobre 2018 devant la Cour d’appel de Versailles.

<sup>47</sup> Cour d’appel de Versailles, 19 juin 2019, N°18/01049.

Ainsi, dans sa décision n°2018-005 du 25 janvier 2018<sup>48</sup>, le Défenseur des droits a recommandé à un maire de mettre en œuvre une procédure permettant que soit délivré sans délai, au guichet, un récépissé constatant la date du dépôt de la demande, les pièces produites et les difficultés éventuelles.

À l'issue de l'instruction, qui répond aux exigences du contradictoire, si les manquements sont avérés et persistants, malgré les tentatives de règlement amiable initiées, les décisions du Défenseur des droits peuvent conclure à l'existence :

- D'une atteinte au droit à l'éducation et à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- Et d'une discrimination fondée sur les critères de lieu de résidence et/ou d'origine, de la nationalité et/ou de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, conformément à l'article 225-1 alinéa 1 du Code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n°2016-832 du 24 juin 2016.

A titre d'exemple, le Défenseur des droits est intervenu s'agissant d'un refus d'inscription scolaire motivé par l'imminence de l'exécution d'une mesure d'expulsion à l'encontre de la famille, laquelle n'est finalement intervenue que onze mois après la demande d'inscription. Ce faisant, le maire a fait primer la question de la régularité de l'hébergement de la famille sur le droit à l'éducation des enfants. Dans sa décision, le Défenseur des droits a conclu à l'existence d'une discrimination dans l'accès à l'éducation fondée sur les critères d'origine, de résidence et de particulière vulnérabilité résultant de la situation économique de la famille<sup>49</sup>.

Les décisions adoptées par le Défenseur des droits peuvent être transmises au procureur de la République territorialement compétent<sup>50</sup> au titre de l'article 40 du Code pénal, pour qu'il apprécie les suites à donner. Ainsi, dans deux dossiers transmis, le maire a fait l'objet d'un rappel à la loi par le procureur de la République.

En outre, durant la pandémie de COVID-19, les enfants vivant en habitat informel appartenant à la communauté Rom ont été exposés à des difficultés supplémentaires liées à la généralisation de l'enseignement à distance<sup>51</sup>. En raison d'une fracture numérique considérable, les enfants Roms vivant en habitat informel n'ont souvent pas pu participer aux activités d'apprentissage en ligne de façon équivalente aux autres, les exposant à un risque accru de décrochage scolaire<sup>52</sup>.

**6. La Défenseure des droits rappelle que les autorités locales n'ont pas le droit 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 l'appartenance réelle ou supposée des enfants à la communauté Rom, leur lieu de résidence et leur particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique<sup>53</sup>.**

<sup>48</sup> [Décision 2018-005 du 25 janvier 2018 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie à des enfants Roms.](#)

<sup>49</sup> [Décision 2018-221 du 12 octobre 2018 relative au refus de scolarisation d'un enfant au sein d'une école maternelle opposé par le maire au motif qu'une procédure d'expulsion du squat dans lequel il était domicilié avec sa famille était en cours.](#)

<sup>50</sup> Par exemple, [décision 2021-001 du 21 janvier 2021 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie pour une famille résidant dans un bidonville.](#)

<sup>51</sup> [FRA, « Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities », 15 juin 2020.](#)

<sup>52</sup> [FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.](#)

<sup>53</sup> [Décision 2018-005 du 25 janvier 2018 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie à des enfants roms.](#)

- 7. La Défenseure des droits recommande aux maires de mettre en œuvre une procédure permettant que soit immédiatement délivré, au guichet, un récépissé constatant la date du dépôt de la demande d'inscription scolaire, les pièces produites et les pièces dont l'absence justifierait un refus.**

### **C) L'accès aux soins**

En matière sanitaire, et comme l'a rappelé le Défenseur des droits auprès du Comité européen des droits sociaux<sup>54</sup>, la circulaire interministérielle du 28 août 2012 requiert des préfets qu'ils favorisent « *l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé materno-infantile* ».

#### *a- Des difficultés particulières d'accès aux soins en cas de situation irrégulière*

Les personnes Roms ou perçues comme telles vivant sur les bidonvilles peuvent rencontrer des difficultés particulières d'accès aux soins, notamment lorsqu'elles ne sont pas en mesure de justifier d'un droit au séjour.

Le Défenseur des droits a en effet pointé, dans son rapport de 2016 sur les droits fondamentaux des étrangers en France, les difficultés d'accès aux soins spécifiques auxquelles se heurtent les étrangers en situation irrégulière : d'abord car l'aide médicale de l'Etat (AME), le dispositif dérogatoire qui leur est réservé, offre une prise en charge des frais de santé moindre que celle du régime universel ; ensuite car des pratiques divergentes et parfois illégales des caisses sont susceptibles d'entraver l'accès des étrangers en situation irrégulière à l'aide médicale de l'Etat ; et enfin car ces derniers sont plus exposés au risque de refus de soin discriminatoire. En 2019, alors que des réformes législatives avaient introduit de nouveaux obstacles, le Défenseur des droits a réitéré ses constats<sup>55</sup>.

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'étude de l'Agence européenne des droits fondamentaux menée sur l'impact du COVID-19 sur les populations Roms et les « Gens du voyage »<sup>56</sup> rappelle que les personnes vivant en situation de promiscuité et d'insalubrité dans des bidonvilles ou squats sont largement plus exposées au risque d'être infectées. Ces conditions de vie exposent particulièrement les personnes Roms à la maladie, notamment car elles ne permettent pas un confinement pour les personnes infectées.

**La Défenseure des droits renouvelle sa recommandation, déjà formulée par l'institution dans son rapport de 2019 « Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer »<sup>57</sup>, tendant à ce que la dualité des dispositifs (assurance maladie et AME) soit reconsidérée.**

**Dans l'attente d'une telle réforme, la Défenseure des droits rappelle que l'institution a publié, en 2018, des outils d'information<sup>58</sup> destinés à prévenir les refus de soins**

<sup>54</sup> [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.](#)

<sup>55</sup> [Défenseur des droits, « Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer », 2019.](#)

<sup>56</sup> [FRA, « Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities », 15 juin 2020.](#)

<sup>57</sup> [Défenseur des droits, « Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer », 2019.](#)

<sup>58</sup> [Défenseur des droits, « Fiche pratique à destination des professionnels de santé : Les refus de soins », 2018 ; Défenseur des droits, « Agir contre les refus de soins », Décembre 2018.](#)

discriminatoires, notamment à l'encontre des bénéficiaires de l'AME. Ces outils pourraient être utilement diffusés dans le cadre de campagne de sensibilisation organisées l'attention des professionnels. En effet, dans plusieurs de ses rapports dont le rapport « *Droits de l'enfant en 2017 : Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant* »<sup>59</sup> de novembre 2017, l'institution encourage vivement le développement d'actions de médiation sanitaire auprès des publics en situation de précarité, en donnant la priorité aux enfants, en rappelant les conditions de grande précarité et d'insécurité dans lesquelles vivent les habitants des bidonvilles. La Défenseure des droits encourage les autorités à faire connaître les dispositifs de médiation existants<sup>60</sup> afin que ces publics puissent s'en emparer.

La Défenseure des droits souhaite également qu'un suivi quantitatif et qualitatif des refus de soins opposés aux bénéficiaires de l'AME soit mis en place, à l'instar de celui qui est prévu par la circulaire n° 33-2008 de la CNAM du 30 juin 2008 pour les titulaires de la CMU. Enfin, la Défenseure des droits recommande que soit envisagée la création d'une carte numérique pour les bénéficiaires de l'AME, afin de permettre à ces derniers d'accéder aux mêmes outils numériques que les personnes affiliées à l'assurance maladie.

*b- La protection maladie : des difficultés d'accès paradoxalement accentuées par la mise en œuvre du droit européen*

Dans un rapport de 2019 consacré aux droits des personnes malades étrangères, le Défenseur des droits constatait que les citoyens de l'Union européenne rencontraient de façon croissante, outre les problèmes susceptibles d'affecter tous les étrangers, des difficultés spécifiques pour l'accès à la protection maladie, liées à l'application du droit de l'Union européenne et des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale. Les personnes Roms ou perçues comme telles sont concernées par ces difficultés au même titre que tous les autres ressortissants européens, même si leur situation économique et sociale souvent plus difficile les y prédisposent plus fréquemment.

Dans son rapport de 2016 consacré aux droits fondamentaux des étrangers en France, le Défenseur des droits citait déjà, au titre des difficultés spécifiquement rencontrées par les citoyens de l'Union européenne, les renvois abusifs à la carte européenne d'assurance maladie (CEAM). Cette carte, destinée aux personnes de passage dans un autre Etat membre, vise à faciliter, pour les personnes déjà couvertes par la protection maladie d'un pays européen, la prise en charge de soins non programmés délivrés à l'occasion de séjours temporaires dans un autre pays. Or, il arrive que les caisses renvoient vers ce dispositif des ressortissants européens titulaires d'une CEAM en cours de validité, alors même que ces derniers ne sont pas de passage en France mais s'y établissent. Il arrive à l'inverse que l'ouverture de droits en France soit subordonnée à la preuve, par le ressortissant européen, qu'il ne peut se voir délivrer une CEAM. En renvoyant vers la carte européenne des personnes installées en France et y résidant habituellement, les caisses font une application erronée du droit, et contraire aux objectifs poursuivis par la carte.

<sup>59</sup> <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports-annuels/2017/11/rapport-annuel-2017-consacre-aux-droits-de-lenfant-au-miroir-de-la> (p.60).

<sup>60</sup> Voir notamment la présentation de la HAS : [https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2017-10/la\\_mediation\\_en\\_sante\\_pour\\_les\\_personnes\\_eloignees\\_des\\_systemes\\_de\\_preve....pdf](https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2017-10/la_mediation_en_sante_pour_les_personnes_eloignees_des_systemes_de_preve....pdf) ; [http://www.mediation-sanitaire.org/wp-content/uploads/2017/01/Livret\\_daccueil\\_colloque.pdf](http://www.mediation-sanitaire.org/wp-content/uploads/2017/01/Livret_daccueil_colloque.pdf).

Notamment, les ressortissants européens dits « inactifs » qui établissent leur résidence en France sont particulièrement concernés par les renvois abusifs aux mécanismes de coordination européens (renvois illégaux à la carte européenne d'assurance maladie ou aux mécanismes de « portabilité » des droits), alors même que le principe prévu par les règles de coordination est la prise en charge par l'Etat de résidence (article 11.3.e du règlement de base n° 883/2004). Dans ce contexte, la centralisation du traitement des demandes présentées par les ressortissants européens au sein d'un pôle national unique – le Centre des ressortissants européens inactifs (CREIC) – devait permettre de limiter les erreurs de droit, notamment dans l'appréciation du droit au séjour des ressortissants UE qui s'avère complexe<sup>61</sup>. Toutefois, cette procédure est elle-même source de difficultés, non seulement car des erreurs sur l'interprétation du droit au séjour surviennent parfois dans ce cadre, mais également car la procédure est longue et opaque pour les ressortissants qui en relèvent. Durant tout le temps de l'examen du dossier par le CREIC, ces derniers demeurent sans droits ouverts. Il arrive en outre qu'au terme de la procédure, les caisses exigent de l'intéressé qu'il forme une nouvelle demande lorsqu'elles constatent que l'ouverture de droits n'a finalement pas été sollicitée sur le bon fondement (par exemple, orientation vers une demande d'AME lorsqu'il est finalement constaté que la personne est dépourvue de droit au séjour). Ces orientations vers des nouvelles demandes sont préjudiciables aux personnes concernées qui perdent, de ce fait, le bénéfice de l'antériorité des droits et peuvent ainsi se retrouver *in fine* avec des dettes hospitalières importantes.

**8. La Défenseure des droits recommande que la CNAM et la DSS veillent à diffuser à destination des caisses d'assurance maladie des instructions publiques précises sur l'articulation des dispositifs de prise en charge internes (AME, assurance maladie, DSUV) et des mécanismes issus des règlements de coordination, de façon à éviter les refus d'affiliation liés à des renvois abusifs aux dispositifs de coordination.**

**Elle recommande également qu'il soit procédé, dans le cadre de la procédure CREIC, à un examen global des droits ouvrables (assurance maladie ou subsidiairement, AME), avec ouverture des droits rétroactive à la date de la première demande déposée. Pour ce faire, et plus généralement pour simplifier l'accès aux droits pour les intéressés mais aussi les établissements hospitaliers ou les autres personnes qui les accompagnent, elle recommande un formulaire unique de demande de protection maladie (regroupant les actuels formulaires d'ouverture des droits à l'assurance maladie, à l'AME, voire à la Complémentaire santé solidaire), permettant un examen conduisant à attribuer les justes droits aux personnes en demande de protection maladie.**

**Dans le cadre de la lutte contre la discrimination des personnes Roms, la Défenseure des droits invite à développer des outils dédiés visant à évaluer la part des ressortissants de l'Union européenne de nationalité roumaine ou bulgare et/ou en situation de particulière vulnérabilité économique qui demeurent sans protection maladie ou qui rencontrent des difficultés pour l'ouverture de leurs droits.**

#### **D) L'accès aux services publics : eau potable, électricité et collecte des ordures**

Le Défenseur des droits a traité plusieurs réclamations portant sur l'accès à l'eau (droit fondamental reconnu par plusieurs instances internationales), à l'électricité et à la collecte des ordures ménagères

---

<sup>61</sup> Voir *infra*.

au sein de lieux de vie informels. Il intervient aussi ponctuellement sur les questions de raccordement provisoire lorsqu'il est saisi par des personnes vulnérables.

Le droit à un logement convenable tel que défini par l'ONU, issu de l'article 11 du PIDESC et des observations du CODESC sur le droit au logement, implique davantage que le logement seul. En effet, « *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* »<sup>62</sup>.

La rapporteure spéciale de l'ONU sur le droit à un logement convenable a 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* »<sup>63</sup>.

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)<sup>64</sup>. Le texte prévoit notamment dans son article 16 de nouvelles garanties pour l'accès à l'eau pour les groupes vulnérables et marginalisés.

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 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* »<sup>65</sup>.

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

---

<sup>62</sup> Voir la fiche 21 du site du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme : [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_fr.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_fr.pdf) (pp 3 -4).

<sup>63</sup> Voir la p 25 de la note : <https://www.undocs.org/fr/A/75/148>.

<sup>64</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184&rid=1>, article 16 : « (...) 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; et
- d) 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. (...) »

<sup>65</sup> Voir communication de la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_18\\_429](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_429).

européenne des droits de l'homme<sup>66</sup>. 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<sup>67</sup>. Pourtant, selon l'étude de l'Agence européenne des droits fondamentaux relative à l'impact du COVID-19 sur les « Gens du voyage » et les Roms<sup>68</sup>, 80% des bidonvilles et des squats en France – dans lesquels vivent environ 15 000 Roms – n'avaient pas accès à l'eau avant la pandémie.

L'Agence a également rappelé que les obstacles à l'accès à l'eau, accrus durant la pandémie de COVID-19, avaient des conséquences sanitaires<sup>69</sup>. La crise a amplifié le contentieux en matière d'accès aux besoins essentiels (eau, hygiène, mises à l'abri, nourriture, etc.). Si des décisions favorables ont été obtenues pour garantir l'accès à l'eau et à l'hygiène des occupants, celles-ci ne sont pas homogènes, de sorte qu'il n'y a par exemple aucune convergence sur la distance des points d'eau accessibles depuis les sites occupés.

Le Défenseur des droits s'est aussi prononcé à plusieurs reprises sur les difficultés d'accès à l'eau pour les populations vulnérables. Dans son rapport « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais » de 2015, il recommandait que, dans l'attente de la mise en place de solutions d'hébergement décentes et conformes au droit inconditionnel à un hébergement d'urgence, soient créés, dans les bidonvilles, au moins dix points d'eaux supplémentaires, répartis de manière à limiter au maximum la distance à parcourir pour y accéder. Dans un nouveau rapport publié trois ans après, il élargissait ces constats aux camps de Grande-Synthe et Ouistreham<sup>70</sup>.

Plus récemment, l'attention de la Défenseure des droits a été attirée en janvier 2021 sur la situation de plusieurs dizaines d'enfants qui demeurent avec leur famille au sein d'un bidonville situé sur les anciennes régions d'épandages de boue et d'eaux usées brutes du Val d'Oise. D'après les informations transmises par les associations qui interviennent auprès des populations du bidonville, une trentaine d'enfants vivant sur ce terrain ont, entre septembre 2019 et septembre 2020, fait l'objet d'une plombémie, d'abord à l'initiative des parents et du Collectif de soutien aux Roms du Val d'Oise, puis dans le cadre d'un dépistage organisé par l'Agence régionale de santé (ARS) pour seize enfants. Sur les 30 enfants, 26 étaient atteints de saturnisme (plomb dans le sang supérieur à 50µg/l) : le plomb contenu dans leur sang était compris entre 53 et 164 microgrammes (µg/l).

Conformément à l'article L.1334-1 du Code de la santé publique, une enquête environnementale a eu lieu et l'ARS a effectué une analyse des sols. Cette analyse a confirmé que le taux de plomb dans les sols était supérieur à la moyenne, et que l'origine du saturnisme des enfants était liée au lieu où ils vivaient. De nombreux autres enfants ont été dépistés depuis janvier 2021, et seraient eux-aussi atteints de saturnisme. Cette situation de risque sanitaire s'avérait d'autant plus inquiétante que le bidonville ne possédait aucun accès à l'eau potable ni d'accès aux sanitaires, aucune mesure d'hygiène ne pouvant par conséquent se mettre en place.

Malgré les réunions tenues, réunissant plusieurs acteurs, dont la préfecture, le syndicat mixte d'aménagement de la plaine de Pierrelaye-Bessancourt (SMAPP) et la DIHAL, certaines solutions présentées pour garantir un accès à l'eau potable, dont la mise en place d'une desserte hors sol qui

---

<sup>66</sup> CE, 15 décembre 2010, n° 323250.

<sup>67</sup> CE, 31 juillet 2017, n° 412125, 412171.

<sup>68</sup> FRA, « Coronavirus pandemic in the EU – Impact on Roma and Travellers communities », Bulletin #5, 2020.

<sup>69</sup> FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.

<sup>70</sup> Voir [Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux », Décembre 2018, page 27 et suivantes.](#)

pourrait acheminer l'eau au plus près des habitants, n'avaient toujours pas pu être adoptées jusqu'à l'intervention de la Défenseure des droits qui a interrogé la préfecture et le syndicat sur les solutions devant être rapidement envisagées et adoptées.

En juillet 2021, une fontaine à eau a été installée à environ 800m/1km du campement. Si cette installation constitue une amélioration des conditions de vie de certains habitants du bidonville, notamment les personnes qui possèdent un véhicule pour transporter les bidons, les associations ont fait part au Défenseur des droits de leur inquiétude à l'égard des familles les plus pauvres pour lesquelles l'éloignement de la fontaine reste un obstacle majeur. Elles ont aussi fait part de leurs inquiétudes relatives à de nombreux sites qui seraient tout aussi contaminés en Ile-de-France et notamment dans le Val d'Oise, occupés par ces populations vulnérables pour lesquelles aucune mesure de prévention ou de dépistage ne serait pour l'heure envisagées.

En conséquence, un courrier a été adressé en juillet 2021 à l'ARS Ile-de-France, lui demandant un état des lieux des sites répertoriés en Ile de France présentant des risques de contamination au plomb pour les occupants et en particulier les enfants. La Défenseure des droits a souhaité en outre avoir connaissance des mesures envisagées, le cas échéant, pour dépister les personnes potentiellement contaminées et atteintes de saturnisme, et les actions de prévention et d'information réalisées ou envisagées sur ces sites.

**9. La Défenseure des droits recommande qu'une réflexion interministérielle associant la DIHAL puisse être mise en place afin d'examiner les dispositions qui permettraient d'assurer un accès effectif à l'eau potable des publics les plus vulnérables ainsi qu'une transposition ambitieuse de la directive en la matière. Elle recommande que le droit applicable en la matière, les responsabilités et compétences des institutions publiques soient ainsi clarifiés. Elle recommande également que soient adoptées des mesures de prévention et de dépistage des sites contaminés au plomb occupés par des populations vulnérables. A ce titre, il est nécessaire d'envisager, en lien avec les associations de soutien aux populations Roms, de procéder à un état des lieux des sites occupés par les familles présentant des risques de contamination notamment au plomb.**

### **3) Les droits des Roms en tant que citoyens européens**

#### **1) La liberté de circulation dans l'Union européenne : des restrictions susceptibles de viser plus spécifiquement les personnes Roms**

La Défenseure des droits observe une tendance générale qui tend à faire primer les impératifs de police de l'immigration sur les principes d'égalité (notamment en matière de protection sociale)<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Dans l'arrêt *Dano* du 11 novembre 2014, la CJUE avait estimé que l'exclusion du bénéfice des prestations sociales des citoyens européens économiquement inactifs arrivant sur le territoire d'un autre Etat membre sans la volonté d'y trouver un emploi était conforme au droit de l'Union européenne. Près d'un an plus tard, dans l'arrêt *Alimanovic* du 15 septembre 2015, la Cour a étendu cette possibilité de restriction des bénéficiaires des prestations sociales aux citoyens européens s'étant rendus sur le territoire d'un Etat membre en tant que demandeurs d'emploi et qui y ont déjà travaillé pendant une certaine période, puisque ne bénéficient de l'égalité de traitement quant à l'accès aux prestations sociales, au même titre que les nationaux, que les citoyens de l'Union qui remplissent les conditions d'un séjour légal prévues par la directive 2004/38 (d'une part, disposer d'une assurance maladie complète dans l'Etat membre d'accueil, et d'autre part, bénéficier de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale). Ainsi, au titre de ces deux arrêts, le seul statut de citoyen de l'Union européenne ne suffit plus pour bénéficier de l'égalité de traitement dans l'Etat membre d'accueil

En tant que citoyens de l'Union européenne, les Roms doivent jouir dans une égale mesure des libertés et droits fondamentaux consacrés par les traités européens, notamment de la liberté de circulation au sein de l'Union garantie par les articles 18 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dont les limitations autorisées par les textes ne peuvent être entendues que de manière restrictive.

A cet égard, l'article 27 de la directive 2004/38<sup>72</sup> relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres autorise les États membres à restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, s'il existe « *une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ». Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques. En outre, l'article 35 de cette directive donne la possibilité aux États membres d'adopter les mesures effectives et nécessaires pour lutter contre les abus et fraudes en matière de libre circulation des personnes en permettant aux États de refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par la directive.

Sur ces fondements, la loi du 16 juin 2011, dite « loi Besson », a introduit en droit français la possibilité de prendre une mesure d'éloignement (OQTF) à l'encontre d'un ressortissant de l'Union européenne. Par la suite, la loi du 7 mars 2016 a ouvert la possibilité d'assortir les OQTF prises sur ces fondements – menace à l'ordre public et abus de droit – d'interdictions de circuler (et donc de revenir) sur le territoire pour une durée déterminée<sup>73</sup>.

A l'occasion des débats législatifs portant sur ces dernières dispositions, le Défenseur des droits avait émis des réserves quant à leur conformité au droit européen tout en déplorant que ces dispositions, certes applicables à tous les ressortissants européens, semblent en réalité, compte tenu des circonstances dans lesquelles elles avaient été adoptées, viser plus particulièrement les citoyens roumains et bulgares, d'origine « Rom », réelle ou supposée<sup>74</sup>.

En effet, l'adoption de ces dispositions permettant de prononcer une interdiction de circuler sur le territoire (ICTF) en l'encontre d'un ressortissant européen représentant une menace à l'ordre public est intervenue dans un contexte où le Conseil d'État avait développé une interprétation extensive de cette notion, considérant notamment qu'une ressortissante de l'Union européenne qui n'avait d'autre moyen d'existence que la mendicité constituait « *une menace réelle, actuelle et suffisamment grave*

---

(contrairement à la jurisprudence antérieure de la Cour, selon laquelle elle estimait que « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique* », CJCE, *Grzelczyk*, aff. C-184/99, 20 septembre 2001, point 31 ; voir aussi CJCE, *Martinez Sala*, aff. C-85/96, 12 mai 1998 ; CJCE, *Trojani*, aff. C-456/02, 7 septembre 2004 ; CJCE, *Bidar*, aff. C-209/03, 15 mars 2005. Dans ce sens, plus récemment, la Cour a estimé que l'affiliation au système public d'assurance maladie d'un État membre pouvait être restreinte pour les citoyens européens inactifs, et conditionnée aux exigences de la directive 2004/38, afin que ceux-ci ne deviennent une charge déraisonnable pour les finances publiques de l'État membre d'accueil (CJUE, aff. C-535/19, 15 juillet 2021). Dans une telle situation, un citoyen européen peut alors se voir refuser l'accès au système de soins médicaux financés par l'État tant dans leur pays d'accueil que dans leur pays d'origine, se trouvant alors privé d'accès à une telle protection.

<sup>72</sup> [Directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.](#)

<sup>73</sup> Les associations consultées par le Défenseur des droits observent néanmoins la notification d'obligations de quitter le territoire à des personnes d'origine Rom, réelle ou supposée, effectuée au terme d'une interprétation de la menace à l'ordre public très extensive et non conforme à la jurisprudence en vigueur (personnes non encore condamnées ou condamnées il y a plusieurs années, sans récidive). La contestation de ces décisions s'avère très difficile du fait du délai de recours extrêmement court qui s'applique (48h).

<sup>74</sup> Avis 16-02 du 15 janvier 2016.

*pour la sécurité publique qui constitue un intérêt fondamental de la société française » dès lors qu'elle avait été interpellée, sans être condamnée, pour escroquerie à la charité<sup>75</sup>.*

Depuis l'adoption de ces dispositions, le Défenseur des droits n'a été saisi qu'à la marge par des ressortissants européens faisant l'objet d'interdictions de circuler sur le territoire.

**10. La Défenseure des droits estime qu'il serait utile d'élaborer un bilan statistique précis de la mise en œuvre des dispositions introduites par la loi du 7 mars 2016, afin de pouvoir observer notamment si, parmi les populations concernées, les personnes de nationalité roumaine ou bulgare sont plus spécifiquement visées par les restrictions à la libre circulation que ces dispositions autorisent.**

## **2) La protection sociale : des droits subordonnés à la reconnaissance d'un droit au séjour complexe et trop souvent méconnu**

Corollaire de la libre circulation des travailleurs, le droit au séjour des ressortissants européens répond à une casuistique particulièrement complexe régie par plusieurs normes européennes elles-mêmes interprétées par la Cour de Justice. Or, si les ressortissants européens, à l'instar des autres étrangers, sont tenus de justifier d'un séjour régulier sur le territoire français pour prétendre au bénéfice de la plupart des prestations sociales, la délivrance d'une prestation à un ressortissant européen ne peut en revanche jamais être subordonnée à la production d'un titre de séjour. Ainsi, dans les faits, c'est aux caisses qu'il appartient d'examiner, au cas par cas, le droit au séjour des ressortissants européens, si bien que s'ajoute, à la complexité du droit, une multiplicité d'interprétations des textes à l'origine de nombreuses erreurs.

Dans le cadre des missions qui lui sont confiées, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations faisant apparaître que les conditions du droit au séjour applicables aux ressortissants de l'Union européenne sont parfois méconnues ou mal appliquées par les préfetures et les organismes chargés de les apprécier, ce qui conduit à des refus de prestations injustifiés.

Le Défenseur des droits a mis en évidence, dans plusieurs décisions récentes, des erreurs récurrentes dont peuvent être victimes les ressortissants européens dans l'examen de leur droit au séjour. Dans les cas d'espèce concernés, les personnes n'étaient pas nécessairement Roms. Néanmoins, les personnes Roms, en tant que ressortissants de l'Union européenne, sont sujettes au même titre que l'ensemble des citoyens de l'Union aux difficultés décrites ci-après.

### *a- Des interprétations erronées de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour*

Le Défenseur des droits, comme cela a été rappelé au début de cette contribution, est l'organisme chargé pour la France, conformément à l'article 4 de la directive 2014/54/UE, de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs européens et membres de leur famille.

Un grand nombre des réclamations qui lui parviennent sur les difficultés rencontrées par les ressortissants européens et assimilés concernent l'interprétation du droit au séjour en qualité de travailleur ou d'ancien travailleur européen faite par les organismes de protection sociale. Les principales difficultés surviennent à l'occasion de demandes d'aide sociale (AAH, RSA notamment), les

---

<sup>75</sup> CE, 1<sup>er</sup> octobre 2014, n°365054.

prestations contributives ne semblant pas, en l'état des réclamations transmises, poser problème de manière aussi fréquente.

Alors que la directive 2004/38/CE et la jurisprudence de la CJUE invitent à interpréter largement la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour, il n'est pas rare que les caisses en adoptent une interprétation excluant de nombreux travailleurs européens du bénéfice des prestations. Cette interprétation est parfois encouragée par des instructions contraires au droit au vigueur.

A titre d'exemple, le Défenseur des droits a constaté, à l'occasion de l'instruction d'une réclamation relative aux suspensions de droits à l'allocation personnalisée au logement (APL), au revenu de solidarité active (RSA) et à la prime d'activité opposées à une ressortissante roumaine au motif qu'elle ne remplissait pas les « conditions minimales d'activité », puisque les CAF se fondaient sur une circulaire de la CNAF de 2009 pour considérer qu'une activité professionnelle salariée d'une durée mensuelle inférieure à 60 heures ne conférait pas de droit au séjour en qualité de travailleur et ne permettait donc pas d'ouvrir droit aux prestations telles que le RSA ou l'APL.

Dans une décision n°2019-080, il a montré que cette analyse résultait d'une interprétation erronée du droit de l'Union et a en conséquence recommandé à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de modifier la circulaire litigieuse, afin qu'elle précise que toute période de travail accomplie en France, y compris pour une durée mensuelle inférieure à 60 heures, confère un droit au séjour en qualité de travailleur. Il a également été recommandé à la direction de la sécurité sociale de rappeler à l'ensemble des caisses amenées à étudier le droit au séjour des ressortissants européens et assimilés que toute activité professionnelle, y compris celles exercées pour une durée mensuelle inférieure à 60 heures, confère un droit au séjour en qualité de travailleur.

Par une lettre réseau n° 2021-016 du 10 mars 2021, la CNAF a invité ses services à abandonner la condition minimale d'activité pour l'appréciation du droit au séjour des ressortissants européens.

#### *b- Des difficultés à identifier certains cas d'acquisition d'un droit au séjour permanent*

Les dossiers soumis au Défenseur des droits mettent également en lumière les difficultés que rencontrent les organismes pour identifier le droit au séjour permanent acquis après plusieurs années d'inactivité, au cours desquelles la qualité de travailleur a cependant été maintenue.

A titre d'exemple, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à une série de refus de RSA opposés par le conseil départemental à un ressortissant européen résidant en France depuis 2008 au motif qu'il ne satisfaisait pas aux conditions de droit au séjour requises des ressortissants européens par la loi pour ce qui concerne le bénéfice du RSA.

Or, il est ressorti de l'instruction menée par le Défenseur des droits que le conseil départemental avait procédé à une interprétation erronée de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour et n'avait, par conséquent, pas examiné la situation de l'intéressé sous l'angle du maintien de la qualité de travailleur conférant un droit au séjour permanent au sens de la directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004.

Par conséquent, le Défenseur des droits a décidé de porter des observations devant le Conseil d'Etat<sup>76</sup> qui, par une décision du 18 février 2019<sup>77</sup>, a annulé le jugement du tribunal administratif qui rejetait la demande du réclamant. A cette occasion, le Conseil d'Etat a précisé, comme le rappelait le Défenseur des droits, que le droit au séjour de plus de trois mois acquis à l'occasion d'une activité professionnelle de plus d'un an est maintenu sans limitation de durée à la condition que l'intéressé soit inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi. Il a ajouté que la seule circonstance que le dernier contrat de travail précédant l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi soit inférieure à un an ne saurait avoir pour effet de limiter le maintien du droit au séjour à six mois dès lors qu'un droit au séjour illimité a pu être auparavant acquis du fait d'une activité professionnelle exercée pendant plus d'un an.

Le Défenseur des droits a par ailleurs pu constater des difficultés au niveau de la reconnaissance par les caisses du droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne entrés en France durant leur minorité.

**Afin que la situation des ressortissants de l'Union européenne soit examinée en conformité avec le droit de l'Union, le Défenseur des droits a recommandé<sup>78</sup> à la CNAF de rappeler à l'ensemble des caisses de son réseau qu'elles doivent veiller à examiner le droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne au regard de l'ensemble des fondements possibles et notamment celui du droit au séjour permanent, y compris lorsqu'il est acquis par l'allocataire en qualité d'inactif, au cours de sa minorité. Le Défenseur des droits invitait également la CNAF à préciser à son réseau que le droit au séjour permanent acquis par un ressortissant de l'Union européenne est conservé sauf si l'intéressé quitte le territoire plus de deux années consécutives et qu'ainsi, il ne peut être demandé aux intéressés de justifier de la régularité de leur séjour chaque année sans contrevenir au droit de l'Union européenne. L'institution n'a pour l'heure pas reçu de réponse des services de la CNAF.**

*c- Une méconnaissance du droit au séjour acquis en qualité de parent d'enfant scolarisé*

Le droit au séjour des ressortissants européens ou membres de famille acquis en tant que parents d'enfant scolarisés constitue un autre aspect du droit européen méconnu des préfectures et des caisses amenées à verser des prestations sociales.

L'article 10 du règlement n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union – anciennement article 12 du règlement n° 1612/68 – reconnaît le droit à l'enseignement des enfants de travailleurs et anciens travailleurs ressortissants de l'Union dans les termes suivants :

*« Les enfants d'un ressortissant d'un État membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre État membre sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, si ces enfants résident sur son territoire.*

---

<sup>76</sup> [Décision n°2019-031 relative au refus de RSA opposé à un ressortissant espagnol, fondé sur une interprétation erronée des règles régissant le droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne.](#)

<sup>77</sup> CE, 18 février 2019, n°417021.

<sup>78</sup> [Décision n°2019-293 relative à l'appréciation et au contrôle par les CAF du droit au séjour permanent des ressortissants de l'Union européenne.](#)

*Les États membres encouragent les initiatives permettant à ces enfants de suivre les cours précités dans les meilleures conditions. »*

La CJUE a tiré les conséquences de ce droit à l'enseignement en matière de séjour en posant le principe d'un droit au séjour autonome de l'enfant. Elle a ainsi considéré que le droit d'accès à l'enseignement pour l'enfant d'un travailleur migrant implique un droit de séjour en faveur de cet enfant ainsi que des parents « assurant effectivement sa garde », même si le parent travailleur migrant ne réside ou ne travaille plus lui-même dans l'État membre d'accueil<sup>79</sup>.

La directive 2004/38/CE n'ayant pas modifié l'article 10 du règlement précité, la Cour a par ailleurs précisé que son entrée en vigueur n'affectait pas le principe du droit au séjour tiré de la scolarisation d'un enfant<sup>80</sup>.

Ainsi, ce droit de séjour n'est pas soumis aux conditions prévues par la directive n° 2004/38, et notamment à celles de disposer d'une assurance maladie complète et de ressources suffisantes afin de ne pas constituer une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

A la lecture de la jurisprudence de la Cour, il apparaît que le droit au séjour des enfants scolarisés et des parents qui en assurent la garde doit répondre aux seules conditions suivantes :

- Un des parents doit être citoyen de l'Union européenne et exercer ou avoir exercé une activité salariée dans l'Etat membre d'accueil ;
- L'enfant, qu'il soit ou non ressortissant de l'Union, doit s'être établi sur le territoire de l'Etat membre d'accueil avec son parent ressortissant de l'Union au moment où celui-ci avait la qualité de travailleur dans cet Etat ;
- L'enfant doit toujours résider dans l'Etat membre d'accueil et y avoir entamé ou y poursuivre une scolarité ;
- Le parent ressortissant ou non de l'Union, qui revendique le droit au séjour dérivé – qui n'est pas nécessairement celui qui a eu la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union – doit assurer la garde effective de l'enfant.

Si ces conditions sont réunies, le droit au séjour dérivé dont bénéficie le ou les parents de l'enfant scolarisé prend fin à sa majorité, sauf à démontrer que l'enfant continue d'avoir besoin de la présence ou des soins de son parent afin de poursuivre sa scolarité.

Reprenant le raisonnement de la CJUE, les juridictions administratives françaises ont également reconnu le droit au séjour du parent de l'enfant scolarisé<sup>81</sup>.

Bien que ne s'étant jamais prononcé sur l'application de ce fondement du droit au séjour par les caisses de protection sociale, le Défenseur des droits l'a indiqué dans deux décisions<sup>82</sup> portant observations sur un litige opposant un ressortissant italien à la préfecture. Les positions adoptées par le tribunal

---

<sup>79</sup> CJUE, *Baumbast*, aff. C-413/99, 17 septembre 2002.

<sup>80</sup> CJUE, *Ibrahim*, aff. C-310/08 et *Teixera*, aff. C-480/08, 23 février 2010.

<sup>81</sup> Voir notamment CAA Douai, 13 novembre 2013, n°13DA00515.

<sup>82</sup> [Décision 2018-177 du 19 juin 2018 relative au droit au séjour d'un ressortissant italien dont les enfants sont scolarisés en France](#) ; [Décision 2019-280 du 6 novembre 2019 relative au droit au séjour d'un ressortissant italien ancien travailleur dont les enfants sont scolarisés en France](#).

administratif de Grenoble<sup>83</sup> et la cour d'administrative de Lyon<sup>84</sup> à l'occasion de ce litige ont vocation à s'appliquer à toute autorité chargée de statuer sur le droit au séjour des ressortissants européens et aux membres de leur famille.

**11. La Défenseure des droits recommande aux autorités compétentes de procéder au rappel, à la clarification et à la publication de l'ensemble des règles relatives au droit au séjour des ressortissants européens à l'attention de toutes les caisses amenées à examiner cette condition qui subordonne l'accès à la plupart des prestations. Elle réitère par ailleurs sa recommandation de procéder à la publication systématique de circulaires et lettres réseaux qui précisent les modalités d'application de ces règles.**

#### **4) Propos à caractère discriminatoire et incitation à la discrimination**

Exposés à de multiples discriminations, les personnes Roms constituent la minorité concentrant le plus d'opinions négatives de la part de la population française<sup>85</sup>.

**12. Les études, rapports et avis du Défenseur des droits font état d'un continuum entre la parole raciste à l'égard des personnes Roms et les comportements à caractère discriminatoire qu'ils ont à subir.**

**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 le 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 personnes Roms.**

#### **IV- 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.

<sup>83</sup> TA de Grenoble, 31 décembre 2019, n°1900683-1900687.

<sup>84</sup> CAA de Lyon, 10 juillet 2018, n°17LY03759.

<sup>85</sup> Voir à ce titre : CNCDH, « Rapport 2020 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », juillet 2021.

Resitution du rapport relatif à la CNCGV pour le Conseil de  
l'Europe

Monsieur le Président, très cher ami,

À l'instar de ce que nous avons convenu lors de nos différents échanges avec Nathalie GOYAUX, nous avons l'honneur de vous restituer les observations que nous souhaitons formuler auprès du conseil de l'Europe dans le cadre de la situation des gens du voyage tant sur le plan professionnel que personnel, ainsi que l'ensemble des travaux réalisés lors de nos différentes sessions au sein de la Commission.

Pour se faire, nous dresserons assez rapidement, un bilan de la situation des gens du voyage avant notre accessit à la commission (I) et nous brosserons un constat le plus objectif possible de nos cessions au sein de la commission (II), puis nous ébaucherons nos espoirs sur le temps moyen (III) enfin, nous évoquerons ce qui pourrait être gravé dans le marbre de l'histoire (III).

### **I – La situation antérieure à 2012.**

France Liberté Voyage qui fût membre antérieur à l'UDAF de la Commission nationale consultative fait part de sa déception immense et de la perte de temps des Commissions présidées antérieurement par le Président RAIMBOURG.

Les réunions étaient malheureusement stériles et n'ont jamais pu permettre des avancées significatives dans le monde des gens du voyage. Bien plus, aucune action n'avait été entreprise pour la suppression du carnet et du livret de circulation héritée honteux, du carnet anthropométrique instauré en 1912.

France Liberté Voyage n'a eu de cesse que de demander la suppression, en vain.

De surcroît, aucune association ni syndicat forains n'étaient représentés au sein de la commission.

Il a fallu attendre le recourt constitutionnel de l'Union, Défense, Active, Foraine (UDAF) totalement extérieure à la commission pour que soit enfin examiné la constitutionnalité des titres de circulations.

Une large partie de la loi fût censurée et nous avons pu compter sur l'intervention volontaire de France Liberté Voyage dans ce contentieux, à la suite de quoi, Dominique RAIMBOURG a été nommé Président de la commission nationale consultative des gens du voyage, et l'UDAF a été nommé par décret du Premier ministre comme membre à part entière.

C'est dans ces conditions que nous avons pu commencer à oeuvrer dans d'excellentes perspectives.

## **II - Du travail réalisé au sein de la commission nationale consultative des gens du voyage**

Présidée par Dominique RAIMBOURG et dirigée avec l'aide de sylvain MATHIEU et de Nathalie GOYAUX, la commission a pu largement s'épanouir et oeuvrer dans le sens de l'amélioration des conditions de vie de la communauté des gens du voyage.

Nous avons pu assister à chaque séance plénière dont l'ordre du jour permettait de lutter activement contre les discriminations et de militer en faveur de légalité en matière de citoyenneté.

À titre d'exemple, la commission a oeuvré en matière de logement, en matière de lutte contre les discriminations scolaires, ou encore à l'accès à la santé.

Le Président RAIMBOURG au fil des sessions a systématiquement appuyé avec bienveillance nos démarches auprès des pouvoirs publics.

Les relations tissées au sein de ces rencontres interministérielles sont largement positives.

Enfin, le président RAIMBOURG qui a parachevé la décision du Conseil constitutionnel avec la loi égalité citoyenneté, a permis de mettre un terme définitif au titre de circulation.

Ces progrès sont considérables et encourageants, mais de nombreux défis demeurent.

### III - La situation des gens du voyage à l'avenir : entre espoir et terreur.

La communauté des gens du voyage est reconnue par la Cour EDH comme étant une population particulièrement fragilisée.

L'état a ainsi au titre de l'art. 10 et de l'art. 8 de la convention une obligation positive de mettre en oeuvre toutes les politiques publiques pour protéger spécialement ses ressortissants.

Malheureusement, nous sommes confrontés trop souvent à des maires réalisant des projets d'urbanismes sur leur commune, n'incluant aucune aire d'accueil ni aire de grand passage, occasionnant inéluctablement des occupations illicites exaspérant le citoyen sédentaire et faisant monter le populisme et le racisme.

De plus, trop souvent les juridictions internes n'entendent pas impliquer de manière claire et évidente le droit de la Convention EDH.

Bien souvent, il nous est nécessaire d'engager une action jusqu'aux juridictions suprêmes pour avoir gain de cause, ce qui est particulièrement onéreux pour une population souvent défavorisée.

En ce qui concerne le monde forain, nous constatons globalement de meilleurs rapports avec les pouvoirs publics tels que les préfets et les maires en raison du sérieux de nos engagements ; néanmoins, nous sommes trop souvent confrontés encore, à des annulations abusives de fêtes foraines au dernier moment, ou encore à des réglementations totalement contraires au droit le plus élémentaire avec un maire qui dans certains cas utilise arbitrairement et abusivement de ces pouvoirs.

Nous déplorons également parfois l'absence de réactivités des préfets, qui ne font aucun cas des fêtes foraines pourtant traditionnelles.

Il en ressort, que toutes les annulations infondées portent un préjudice économique particulièrement grave et injuste envers le monde forain, c'est pourquoi nous avons proposé dans le cadre de la commission nationale consultative des gens du voyage, un projet de réglementation qui serait de nature à reprendre une circulaire jadis en vigueur, intitulée n° 77-705, ce qui permettrait de rétablir en substance un dialogue avec les maires 6 mois avant l'annulation d'une fête foraine, d'une foire ou d'un marché dans le cadre d'une commission paritaire consultative composée de membres de syndicats représentatifs de la profession.

L'idée étant de renouer avec une forme de démocratie participative permettant d'éviter les manifestations tristement spectaculaires de forains totalement désespérés.

Nous sommes persuadés que nous bénéficierons de l'appui de la commission nationale pour au minimum circulariser de telles dispositions.

Le projet textuel est d'ailleurs achevé.

Nous devons faire part à la commission du fait que nous traversons une crise sans précédent et que ce sont les plus vulnérables qui sont les plus menacés que ce soit en matière de logement, d'accès au soin. Nous réclamons légalité républicaine dans le respect de nos traditions.

Comme tout commerçant sédentaire ou non sédentaire, nous souhaitons l'égalité devant la liberté du commerce et de l'industrie.

Pour ce faire, seul des textes contraignants pourront éviter une catastrophe économique et sanitaire de notre communauté ; enfin, nous sommes tout à chacun très inquiète de la montée du racisme et du populisme dans nos pays occidentaux qui engendre des actes inqualifiables à l'encontre de notre communauté.

Il doit s'agir d'une lutte impérative et urgente auquel nous contribuons au travers de nos actions.

### **III — La lutte contre le racisme et la discrimination : entre devoir de mémoire et reconnaissance étatique.**

Nous sommes conscients de la responsabilité que nous impose la situation dramatique dans laquelle nous sommes.

À notre niveau nous avons choisi de lutter sur deux axes :

– Nous avons sollicité auprès du président MACRON, l'accès à la commission d'indemnisation pour les gens du voyage internés et spoliés par l'état français jusqu'en 1946.

En effet, les populations dites nomades étaient internées et naturellement spoliées au profit de l'état français.

L'une des victimes a décidé d'agir en justice devant le silence discourtois du président MACRON, qui n'a pas dénié répondre à notre demande.

Le Conseil d'État alors même que nous étions soutenus par le Lycra et par le Défenseur des droits n'a pas donné gain de cause à cette dame, en estimant notamment que la commission d'indemnisation des victimes de spoliation était réservée seulement aux juifs.

À ce jour, nous avons porté ce recours devant la CEDH afin d'obliger l'état français à resituer le plus rapidement possible les biens qui ont été spoliés aux nomades durant la Seconde Guerre mondiale.

Il s'agit en ce qui nous concerne avec la France Liberté Voyage, d'un devoir de mémoire afin que personne ne puisse oublier l'atrocité de la situation que nous avons vécue durant cette période absolument terrible.

Nous pensons également qu'une décision marquante de la part de la cour permettrait de rendre justice aux quelques personnes encore en vie et qui sont le témoin de ces atrocités.

Pour éviter de nouveaux drames, nous pensons que seul le devoir de mémoire est de nature à faire échec à la barbarie humaine.

Le président HOLLANDE et Robert BADINTER a officiellement soutenu notre démarche.

La Commission est d'ailleurs extrêmement active avec un groupe mémoire dédié à l'investigation et la lutte contre l'oubli de cette triste époque.

Nous ne pouvons que nous en féliciter.

– l'UDAF par l'intermédiaire du « petit cheval de bois » a pu faire reconnaître par le ministère de la Culture les Arts forains comme faisant partie du patrimoine immatériel de la culture.

Cette inscription nous a permis avec l'aide extraordinaire de la France et du ministère de la Culture de déposer une demande de reconnaissance auprès de l'UNESCO, des arts forains comme patrimoine mondial intéressant l'humanité.

Une telle action a pour objet de faire connaître et reconnaître une tradition vieille de plus de 900 ans qui comprend des manèges qui sont dorénavant de véritable oeuvre d'art présentant un intérêt culturel évident outre la pratique des arts forains qui ne peut et ne doit s'éteindre.

Toutes ces travaux ont pour objet de faire reconnaître notre communauté comme citoyen à part entière, d'obtenir droit et justice, de faire reconnaître nos traditions culturelles et de les sanctuariser afin d'éviter leur extinction.

Ce n'est que par le passé et en agissant dans le présent que nous pourrons fonder un avenir plus serein.





## Elaboration de la stratégie française en réponse au cadre européen 2020-2030 pour l'inclusion des Roms

### Une contribution de l'ANGVC

#### ***Rappels préliminaires***

- Comme annoncé lors de la réunion de la Commission nationale consultative des Gens du Voyage (CNCGDV) du 30 juin 2021, cette contribution sera annexée, avec les contributions des autres membres de la CNCGDV, à l'avis qui pourrait être adopté le 6 octobre prochain par la Commission nationale et destiné au Secrétariat Général des Affaires Européennes qui coordonne l'élaboration du document final du gouvernement sur la « *stratégie française en réponse au cadre européen 2020-2030 pour l'inclusion des Roms* ». L'ANGVC estime ne pas devoir décerner de satisfecit aux politiques publiques mises en œuvre depuis plusieurs décennies et ne s'estime pas devoir cautionner le document qui sera finalisé par le gouvernement.

- De par l'histoire de l'ANGVC qui a forgé l'ensemble de ses actions d'accompagnement et de soutien aux Voyageurs depuis sa création en 1997, cette contribution s'attache à traduire la défense d'un mode de vie et d'un mode d'habitat de personnes définies par l'administration comme « Gens du Voyage ». Cette appellation a été intégrée par pragmatisme dans le nom de l'association à sa création afin de faciliter le lien avec les pouvoirs publics. Il ne signifie nullement l'acceptation par chacun de ses membres d'un terme qui désigne, sans pouvoir individuellement s'enoncer au singulier et au féminin, un groupe homogène et dénie toute spécificité d'appartenance ethnique et culturelle.

- Cependant, au-delà de cette question identitaire parfois clivante, l'appartenance séculaire à la nation française ainsi que l'empreinte des valeurs républicaines de liberté, d'égalité, et de fraternité, pour lesquelles les familles de « Gens du Voyage » ont, aux côtés d'autres citoyens, fait de nombreux sacrifices à travers l'Histoire, légitime leur combat pour la reconnaissance de leur citoyenneté au sein de la société française.

- Les discussions divergentes au sein de l'Union européenne, quant à la reconnaissance de minorités ethniques au sein des populations des états membres qui pourrait générer des politiques publiques spécifiques, conduit la France à se refuser, de par ses valeurs constitutionnelles, à toute différence des droits fondée sur l'appartenance à une communauté définie par son origine. Nous rappellerons cependant que les derniers « vestiges législatifs » d'une telle discrimination d'Etat n'ont pourtant été abrogés, malgré l'ancienneté des condamnations de la société civile et de certains parlementaires, qu'avec l'adoption le 30 janvier 2017 de la loi relative à l'Egalité et la Citoyenneté.

- Considérant, malgré cette avancée, que les politiques publiques, qui sont élaborées depuis plusieurs décennies en France, participent d'un processus discriminatoire systémique de rejet des personnes dites « Gens du Voyage », même de façon indirecte, que nous nommerons globalement « anti-tsiganisme » - terme qui peut également s'attacher en partage au processus de rejet et d'exclusion subi et ressenti par les personnes issues des groupes dénommés « Roms » - l'ANGVC entend contribuer de façon non exhaustive à éclairer le gouvernement en vue de l'élaboration de sa stratégie nationale.

#### ***Sur la prévention et la lutte contre l'anti-tsiganisme***

L'ANGVC estime que les représentations négatives des personnes dites Gens du Voyage jouent un rôle majeur dans les processus d'exclusion et de discrimination. Elle dénonce en particulier les surenchères dans les propos de ceux qui, au premier chef, devraient être exemplaires et prône la tolérance zéro contre tout acte et/ou parole participant de l'anti-tsiganisme.

En premier lieu les personnalités politiques - qu'elles appartiennent au gouvernement ou qu'elles soient dépositaires d'un mandat électif - qui font l'objet d'une vigilance médiatique constante. A noter, par exemple, les propos inacceptables que révèlent les comptes rendus des débats parlementaires de tel proposition ou projet de loi relatif aux « Gens du Voyage »... L'immunité qui s'attachent à leurs auteurs participent à cette surenchère de l'anti-tsiganisme alors que des propos similaires, tenus ailleurs et par un citoyen lambda, peuvent faire l'objet de poursuites. Le besoin d'exemplarité ne devrait donc pas rester compatible avec l'immunité de fait des parlementaires et des ministres. S'agissant d'élus, leur illégitimité devrait être systématiquement prononcée en complément des sanctions auxquelles leurs propos ou actes

... / ...

les exposent.

De même, concernant les pratiques récurrentes des forces de l'ordre qui, profitant d'un rapport de force instauré en leur faveur au cours de leurs opérations, notamment sur les stationnements illicites, voient certains proférer des insultes à caractère racial, dégrader sans raison le domicile des personnes ou mal-mener des personnes vulnérables sans discernement. Ces pratiques, maintes fois dénoncées bien que rarement sanctionnées, semblent intégrées à une culture de préjugés dans le maintien de l'ordre vis-à-vis des « Gens du Voyage ». Elles doivent être mieux combattues par les hiérarchies et par une formation renforcée sur les discriminations.

L'ANGVC constate le rôle de relais et de formateur des opinions de la presse. Elle s'insurge régulièrement contre un traitement, vecteur de stéréotypes et généralement déséquilibré, des informations relatives aux personnes dites Gens du Voyage dans la presse, notamment dans la presse quotidienne régionale. S'ajoutant à cette responsabilité éditoriale de la presse, qui laisse publier sans modération des propos insultants et racistes garnir les colonnes de commentaires aux articles parus sur les sites en ligne, sévit également la responsabilité éditoriale des plateformes - agissant comme diffuseurs - qui gèrent les réseaux sociaux où la parole est anonyme et s'acharne, souvent par des insultes ou des propos racistes, à consolider les préjugés concernant les personnes dites Gens du Voyage. Si certains sont punis, si certains comptes de réseaux sont fermés, le flot des injures reste impuni pour la plupart des auteurs et la libre expression sur ces réseaux ou ces sites demeure une opportunité à transcender l'interdit. L'ANGVC suggère, à l'instar de certaines décisions de justice prises contre les diffuseurs de presse en matière d'atteinte à la vie privée, que des poursuites soient engagées par les autorités au nom de l'ordre public et/ou par les victimes ciblées par ces propos haineux et que des sanctions financières dissuasives ainsi que des obligations de visibilité des décisions sur les portails de ces médias soient systématiquement prononcées.

L'ANGVC participe depuis plusieurs années à des rencontres régulières avec le Défenseur des droits aux côtés d'acteurs associatifs concernés notamment par les discriminations liées aux origines. Au-delà d'un effort de formation des professionnels du droit sur ces thèmes, elle accueillerait avec intérêt une initiative visant à désigner un magistrat spécialisé sur les questions de discriminations dans chaque juridiction et qu'il saisisse systématiquement pour avis le Défenseur des droits dans les affaires de son ressort. Les avis rendus par cette autorité pourront également faire l'objet d'une large publicité dans les réseaux judiciaires professionnels (juridictions administratives, civiles et pénales, points et relais d'accès aux droits et maisons de justice et du droit, maisons de l'Ordre des avocats , ...etc.) et des réseaux régissant l'ordre public (police, gendarmerie, etc...).

### ***Sur l'exclusion sociale***

Le fondement des politiques publiques relatives aux personnes dites Gens du Voyage a consisté depuis toujours à produire un cadre spécifique attaché au public visé au détriment d'une intégration au cadre commun. Les politiques d'accueil des Gens du Voyage ont par exemple fait l'objet d'une construction particulière où le sens du devoir partagé de l'accueil s'est perdu dans des obligations policées et des dispositifs répressifs maintes fois remaniés par divers groupes de pression. Elles ont ainsi contribué par leur dévoiement à renforcer l'exclusion sociale des personnes dites « Gens du Voyage », notamment par des choix inappropriés d'implantation des aires d'accueil en raison de multiples nuisances et dangers et par des pratiques peu respectueuses de la mixité sociale et de la diversité des modes d'habitat.

Participant à l'exclusion sociale, le non respect des collectivités de l'ensemble de leurs obligations, y compris en matière d'urbanisme, pousse certains Voyageurs à s'installer dans l'illégalité. De même, le choix d'un grand nombre d'élus d'externaliser la gestion de leurs aires d'accueil est âprement ressenti par les résidents comme leur mise à l'écart du périmètre de l'intérêt public par ces collectivités. Tout comme les politiques gouvernementales qui excluent les résidents des aires d'accueil du champ des dispositifs des politiques de la Ville.

De façon pratique, que ce soit en matière d'habitat, d'urbanisme, de domiciliation, d'assurance, de solidarité, de scolarisation, de travail ou d'accès au numérique, il existe toujours une disposition législative

... / ...

et/ou réglementaire qui, adaptée au mode de vie ou d'habitat des personnes dites « Gens du Voyage », interdit ou empêche le simple accès au droit commun.

Considérant les limites et l'échec du corpus législatif et réglementaire auquel ont abouti ces politiques - la superposition d'une multitude de textes qui scellent le rejet et l'exclusion des personnes dites « Gens du Voyage » - il conviendrait, comme l'a souligné récemment la Commission nationale consultative Droits de l'Homme de le réinterroger dans son intégralité afin qu'il devienne effectivement inclusif.

### ***Sur la participation des personnes dites Gens du Voyage***

Il existe diverses instances de participation des Voyageurs aux processus d'élaboration des politiques publiques, notamment la Commission nationale consultative. Si celles et ceux qui y participent aujourd'hui ont le sentiment d'être écoutés, rares sont ils à avoir celui d'être entendus... Le constat se poursuit, pour un certain nombre, au sein même des associations qui les accompagnent ou qui défendent leurs droits et dont les instances de gouvernance leur laissent peu de place en général. Cela développe, avec le temps, un cumul de désillusions qui nourrit la méfiance de ces processus.

Le principe d'association à leur projet ou aux affaires qui les concernent, aux fins de participation des personnes concernées, est inachevé dans la mesure où de nombreuses décisions sont prises en dehors de toute concertation. L'exemple de l'implantation des aires d'accueil est emblématique de cette mise à l'écart des personnes concernées...

Aussi, ce n'est pas nécessairement la participation ou l'envie de participer des personnes dites Gens du Voyage qui sont mises en cause dans le processus de collaboration, mais plutôt l'écart constaté entre les propositions ou revendications avancées par elles et les retombées concrètes pour la vie quotidienne des Voyageurs.

### ***Sur l'égalité d'accès à une éducation de qualité, dans le système scolaire commun***

Que penser d'un système éducatif qui n'ose s'opposer au nom des droits de l'enfant ou en vertu de la loi républicaine à l'autorité administrative compétente en matière de scolarité à l'école ou au collège, voire au lycée, quand celle-ci refuse l'inscription des enfants ? Que penser d'une administration préfectorale qui délivre au « compte gouttes » des autorisations d'accès à l'enseignement à distance en classe réglementée par la mise en doute systématique des conditions de vie et d'habitat de la famille en lui demandant de prouver (sur quels critères ?) qu'elle n'est pas « sédentarisée » ?

L'ANGVC est bien entendu favorable au principe de la scolarisation de tous les enfants âgés de 3 à 16 ans dans les établissements en vue de leur instruction. Néanmoins, la réalité des pratiques des modes de vie et d'habitat devrait nous inciter à envisager une meilleure relation de confiance avec les familles dans leur rapport avec l'école. Alors même que les résultats en matière d'instruction étaient susceptibles d'être toujours améliorés, quantitativement et qualitativement, en dépit des conséquences des contraintes sanitaires liées à la Covid-19, il existe dorénavant un risque réel de voir de nombreux enfants disparaître des radars du système éducatif public et de déplorer un retour à une déscolarisation que l'on pensait révolue ...

L'ANGVC rappelle son attachement à la liberté du choix du mode d'instruction des familles et de la procédure déclarative tout en demandant davantage de moyens d'accompagnement pédagogique à déployer pour les enfants en itinérance.

### ***Sur l'égalité d'accès à des emplois pérennes de qualité***

Considérant que les évolutions dans l'acquisition des apprentissages professionnels n'ont pas permis la reconnaissance et l'adaptation des pratiques dans la transmission des savoir-faire aux plus jeunes Voyageurs, il y a lieu de renforcer toutes les initiatives appropriées, notamment en matière de formation, visant cet objectif. Cela peut nécessiter de réformer le système de sanction de certaines qualifications et compétences, comme par exemple le certificat d'aptitude professionnelle. Sans dévaluer ce diplôme qui valide l'acquisition d'un ensemble d'apprentissages, l'ANGVC demande, pour toutes celles et tous ceux dont les parcours scolaires sont chaotiques ou discontinus, la possibilité de dissocier les épreuves

... / ...

techniques - qui sanctionneraient ainsi la capacité à pratiquer un métier soit en qualité d'autoentrepreneur, soit comme employé auprès d'un artisan ou au sein d'une entreprise - des épreuves théoriques.

En matière d'accès aux activités économiques exercées sur le domaine public et nécessitant une délivrance d'autorisation, notamment sur les marchés, l'ANGVC s'inquiète de pratiques restreignant la possibilité des jeunes et des personnes de passage de se voir attribuer un emplacement à égalité de traitement des autres commerçants. L'association souhaite l'actualisation, sous forme d'un décret ministériel à prendre, des dispositions contenues dans une circulaire du 30 novembre 1977.

### ***Sur la santé et l'égalité d'accès aux soins et aux services sociaux***

Plusieurs études et enquêtes récentes démontrent sans contestation le lien entre les conditions de vie et d'habitat et la santé des personnes dites « Gens du Voyage ». Afin de renforcer la prévention et l'orientation vers les dispositifs de soins, l'ANGVC recommande le déploiement d'actions de médiation sanitaire et sociale sur l'ensemble du territoire auprès des personnes vulnérables, y compris les personnes dites « Gens du Voyage ».

L'association rappelle qu'il est du ressort des pouvoirs publics de veiller au respect des règlements sanitaires et de lutter contre tous les phénomènes, liés à une dégradation des conditions de vie et d'habitat, qui ont un impact en matière de santé publique (zones infectées de rongeurs, nuisances sonores, pollutions et dangers divers).

En matière d'accès aux droits sociaux - auprès de la CAF, de la Sécurité sociale ou des caisses de retraite - l'ANGVC rappelle les difficultés supplémentaires occasionnées par l'extension des procédures dématérialisées des services publics, les difficultés à s'entretenir avec un interlocuteur-conseil et leurs conséquences sur le suivi des droits des personnes dites « Gens du Voyage », soit du fait de leur illettrisme, soit du fait de leur difficulté d'accès à une adresse de domiciliation.

### ***Sur l'égalité d'accès au logement et aux services essentiels***

L'ANGVC enjoint le gouvernement depuis de longues années à reconnaître la résidence mobile, habitat permanent et principal de leur utilisateur, comme un logement dans le code de la construction et de l'habitat. Il convient également, sans abaisser le seuil des exigences de décence posées pour le logement bâti et mentionnées dans le décret du 30 janvier 2002, de créer une extension de ce décret adaptée à la résidence mobile, habitat permanent et principal de leur utilisateur.

Ces adaptations réglementaires constituent un préalable pour ouvrir aux familles éligibles, à égalité de traitement de celles vivant en logement bâti, l'accès aux droits sociaux liés à leur logement - notamment par l'inclusion de l'ensemble des surfaces des pièces habitées, y compris les résidences mobiles, dans le calcul des droits alloués au logement - sur les aires d'accueil ou sous réserve que le règlement d'urbanisme du terrain d'assiette de la/des résidence(s) mobile(s), habitat permanent et principal du pétitionnaire, autorise son installation.

A considérer la résidence mobile, habitat permanent et principal de leur utilisateur, comme tout ou partie de logement, il conviendra également de ne pouvoir dresser aucun obstacle au raccordement aux réseaux sur le terrain d'assiette en autorisant l'installation et de veiller, en cas d'éventuelle décision d'expulsion dudit terrain, au respect de la période hivernale pour en suspendre l'exécution. Enfin, l'ANGVC soutient toutes les mesures qui concourent en toutes circonstances et en tous lieux, sauf en cas danger imminent, à éviter l'expulsion de familles sans solution de relogement.

En matière d'urbanisme, afin d'initier une obligation de résultat pour l'application du 3° de l'article L 101-2 du Code de l'urbanisme, l'ANGVC demande aux services de l'Etat le rejet pour motif d'illégalité de tout SCOT, PLU ou PLUi, soit lors de leur approbation ou à l'occasion de leur modification, qui interdirait ou maintiendrait l'interdiction sans motif légitime, de façon générale et absolue dans le seul règlement, de l'installation d'une résidence mobile, habitat permanent et principal de son utilisateur, en dehors des aires d'accueil et des terrains de caravaning.



# **Contribution de ASNIT et de AGP à l'élaboration de la Stratégie Nationale d'Inclusion des Roms et Gens du Voyage 2020-2030**

**A.S.N.I.T.**  
ASSOCIATION SOCIALE NATIONALE  
INTERNATIONALE TZIGANE

**A.G.P.**  
ACTION GRAND PASSAGE

2021

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
A - STRATÉGIE EUROPÉENNE	
B – FRANCE – Stratégie concernant les Gens du Voyage.....	4
Bilan de la Stratégie 2011	
C – SITUATION DES GENS DU VOYAGE EN FRANCE.....	5
I- Droit commun	
II- Droit au logement.....	6
II-1 Un droit centré sur la répression	
II-2 La loi cantonne les Gens du Voyage dans les équipements publics.....	7
II-3 L'accès à la propriété privée quasi impossible	
II-4 En conséquences.....	8
III- Quelle participation des Gens du Voyage aux décisions ?.....	9
CONCLUSIONS.....	9
De l'antitsiganisme institutionnel...	
....Au racisme « ordinaire » !.....	10
STRATÉGIE 2020-2030 – Perspectives et attentes.....	11
Mesures urgentes	
Propositions.....	12
Contacts.....	13

# Contribution de l'ASNIT/ AGP à l'élaboration de la Stratégie Nationale d'Inclusion des Roms et Gens du Voyage - 2020-2030

A.S.N.I.T. et A.G.P. sont membres de la Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage et des Commissions Départementales Consultatives des Gens du Voyage.

A.S.N.I.T. est Membre du bureau exécutif du *Forum Européen des Roms et des Gens du Voyage* et membre d'institutions consultatives de la *Commission Européenne* et du *Conseil de l'Europe*

## INTRODUCTION

Nous nous réjouissons que la France s'engage dans la construction d'une stratégie d'inclusion des Roms et des Gens du Voyage. Nous vous remercions de cette occasion pour apporter notre contribution à l'élaboration d'une politique qui apportera, nous l'espérons, une meilleure prise en compte des besoins des Gens du Voyage et une pleine reconnaissance des droits relatifs à l'habitat mobile et au mode de vie mobile.

Nous vous soumettons nos commentaires sur la précédente stratégie, notre analyse des raisons de son échec et nos attentes par rapport à la nouvelle stratégie. Nous n'aborderons pas dans les détails tous les sujets sur lesquels les Gens du Voyage sont victimes de discriminations et que nous avons abordés maintes fois au cours des rencontres de la Commission Nationale (assurances, crédits, marché, école, service de santé, domiciliation, etc...)

Nous désirons avant tout attirer l'attention sur la thématique centrale dont dépendent tous les autres droits: la place du mode de vie mobile dans l'espace urbain et rural aujourd'hui en France, en mettant en avant la part de responsabilité de l'antitsiganisme (tel que reconnu par l'UE) dans les atteintes aux droits des Gens du Voyage. Nous aborderons les failles du droit commun qui empêchent de garantir l'égalité de droit, ainsi que la question de la participation des Gens du Voyage dans les décisions qui les concernent et notamment au sein des schémas départementaux.

## A - LA STRATÉGIE EUROPÉENNE

Les stratégies d'inclusion des Roms et des Gens du Voyage de 2011, sous l'impulsion de la Commission Européenne étaient centrées sur l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. Dix ans après, le constat général dans tous les États membres est celui d'un échec de cette approche : tant la situation des Roms que celle des Gens du Voyage ne s'est pas améliorée. Dans certains cas on peut parler même d'une aggravation de leur situation.

La remontée du travail de terrain des associations, les enquêtes des instituts et agences européennes de défense des droits de l'homme ont abouti au constat suivant :

- **L'antitsiganisme** se trouve à l'origine des exclusions sociales, des inégalités en matière de logement, travail, éducation, santé, des mécanismes d'appauvrissement et d'exclusion des Roms et des Gens du Voyage dans tous les États membres. C'est à cette «racine du mal» qu'il faut s'attaquer avant tout.
- Dans les pays où vivent des populations de culture et de mode de vie mobiles (Gens du Voyage), **l'anti-nomadisme** est une forme d'antitsiganisme qui se manifeste par des discriminations directes et/ou indirectes et des politiques de sédentarisation.

L'antitsiganisme est aujourd'hui reconnu au niveau européen comme une forme de racisme qui vise les populations considérées comme Roms et Gens du Voyage et qui doit être poursuivie pénalement.

Les stratégies nationales d'inclusion des Roms et Gens du Voyage (2020-2030) sont appelées à se construire à partir de :

- **la lutte contre l'antitsiganisme** sous toutes ses formes (directe, indirecte, institutionnelle)
- **la reconnaissance des diversités** des populations sous le terme Rom («les Roms, les Sintés, les Kalés, les Gitans, [...], ainsi que **des populations nomades**, comprenant des nomades ethniques, des Yéniches ou des populations désignées sous le vocable administratif de «Gens du voyage»)

## **B – FRANCE : Stratégie concernant les Gens du Voyage**

### **Respect des diversités et des besoins liés au mode de vie des populations nomades/semi-nomades (Gens du voyage)**

Le mode d'habitat adéquat en corrélation avec le mode de vie est la première condition de protection de la famille et conditionne l'accès à tous les autres droits : la santé, l'éducation, les activités économiques, le droit de vivre en famille.

La vie en famille des Gens du voyage et les activités économiques sont intimement liées à l'habitat mobile. Le droit de libre circulation et le droit de choisir son lieu de résidence ne devraient pas être refusés aux Gens du Voyage en raison de leur mode de vie.

### **Bilan de la stratégie de 2011**

La stratégie française de 2011 annonçait dans son introduction « *Les politiques présentées sont parfois spécifiques ce qui signifie en France qu'elles prennent en considération des particularités du mode de vie. Mais le moteur le plus puissant d'intégration en France est celui des dispositifs de droit commun ou des dispositifs conçus pour permettre aux populations les plus marginalisées d'accéder aux politiques de droit commun.* »

Pourtant en dix ans, la stratégie n'a apporté aucune avancée notable concernant la protection des droits des Gens du Voyage et du mode de vie mobile, et la lutte contre les discriminations et les inégalités dont les Gens du Voyage sont victimes.

La stratégie française, en ce qui concerne spécifiquement les Gens du Voyage, fait l'impasse sur deux points cruciaux :

- 1) Le droit commun, parce qu'il est conçu pour une population sédentaire, est source de discriminations indirectes pour la population non-sédentaire.
- 2) La stratégie n'a pas promu les mesures nécessaires qui permettraient de répondre aux besoins et droits des familles non-sédentaires et respecter pleinement le droit de pratiquer le mode de vie mobile. (Statut de l'habitat mobile, conditions nécessaires assurant la liberté de circuler et choisir son lieu de résidence.)

La stratégie de 2011 s'est limitée à énumérer quelques mesures déjà en place et quelques actions sociales ponctuelles locales, sans avancer ni sur une réflexion innovante ni sur la construction d'une politique nationale d'inclusion du mode de vie mobile dans la société française qui aurait permis de lutter contre les discriminations et d'éradiquer les inégalités que subissent les Gens du Voyage.

En conséquence, la stratégie française de 2011 n'a eu aucun effet positif, et n'a pas répondu aux attentes légitimes des Gens du Voyage :

- Accorder **l'égalité de droit** entre mode de vie mobile et mode de vie sédentaire.
- Promouvoir la **valorisation et la protection** du mode de vie mobile et des droits fondamentaux des Voyageurs.
- Empêcher l'escalade de législations et de mesures de plus en plus répressives qui aujourd'hui entravent et menacent gravement le mode de vie mobile et les droits fondamentaux des Gens du Voyage.

## **C - SITUATION DES GENS DU VOYAGE EN FRANCE**

Une partie de la population française, dite Gens du Voyage, est attachée au mode de vie mobile. L'organisation de la vie familiale et l'activité économique sont centrées autour de l'habitat mobile, en tant qu'habitat principal, et de l'alternance de périodes de mobilité et périodes d'«ancrage» saisonnier dans un lieu de résidence habituelle familial. Les périodes de mobilité correspondent à des périodes d'activités économiques et favorisent une forte dynamique de cohésion sociale et familiale.

**Comment le droit commun et la législation française répondent-ils à cette réalité ?**

### **I - Droit Commun**

Si l'on recherche l'égalité d'accès aux droits pour tous, il faut prendre en compte la diversité des situations et des populations. Mais aujourd'hui, seul le mode de vie sédentaire est considéré et valorisé en France. La législation et les structures administratives françaises sont conçues pour répondre aux besoins d'une population et à un fonctionnement sédentaire qui laissent peu de place à un mode de vie différent.

**Les droits extrêmement contraints qui sont concédés au mode de vie mobile ne répondent pas aux besoins de la population ciblée et ne peuvent permettre son plein épanouissement ni d'accéder à l'égalité de droit souhaitée.**

Les lois et règlements qui régissent le mode de vie mobile en France sont établis à partir de critères de sédentarité. Ils répondent aux besoins d'une population sédentaire mais sont en décalage par rapport aux besoins de la population non-sédentaire. **Il en résulte une politique génératrice d'inégalités et d'exclusion pour une partie des citoyens du pays.**

Les règles administratives sont ainsi souvent discriminatoires en raison du manque de corrélation entre les secteurs géographiques très réduits que couvrent les services administratifs,

notamment des services sociaux, et les secteurs de vie beaucoup plus étendus géographiquement des familles pratiquant un mode de vie mobile. Cela crée des complications et des blocages administratifs importants qui ont des conséquences négatives sur l'accès aux droits de ces familles (procédures administratives, domiciliation, certains suivis de santé ( femmes enceintes)...) De nombreuses familles du voyage se retrouvent, depuis l'abrogation de la loi de 1969 en 2017, dépourvues d'adresse de domiciliation car ne rentrant pas dans les critères établis par les mairies qui acceptent difficilement de se « charger » de familles qui ne vivent pas à l'année sur leur territoire.

Tant que la législation et les structures administratives ne prendront pas pleinement en compte les besoins de la minorité non-sédentaire de ce pays, le droit commun comme outil d'égalité, restera un leurre. Le droit commun, conçu pour une société de fonctionnement sédentaire, ne peut garantir l'égalité d'accès aux droits pour les citoyens non-sédentaires.

## II - Droit au logement

Le droit au logement est le premier droit. Pour les Gens du Voyage ce droit est indissociable de l'habitat mobile et du droit à la mobilité.

Un des premiers objectifs d'une politique d'inclusion des Gens du Voyage **doit garantir les droits de l'habitat mobile comme logement, garantir les conditions qui permettent la libre circulation et le libre choix du lieu de résidence**, et respecter le mode d'habiter et de voyager des familles.

### II - 1- Un droit centré sur la répression

**Le droit français concernant l' habitat mobile et la politique d'habitat et d'accueil (loi 2000) est très restrictif, contraignant et ne répond pas à la diversité des besoins des familles quant aux modes d'habiter et de voyager.**

Il en résulte une pénurie endémique de lieux de stationnement licites (privés ou publics) quand bien même les départements auraient pourvu à 100% les obligations selon les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des Gens du Voyage.

Les lois de plus en plus axées sur **la répression du mode de vie mobile** (art 9 de la loi 2000, loi sécurité intérieure du 18 mars 2003 et leurs modifications ultérieures) instaurent de plus en plus d'obstacles à la pratique du mode de vie mobile :

- La quasi totalité du territoire français est interdit à l'habitat mobile des Gens du Voyage en dehors des aires d'accueil intercommunales et terrains familiaux locatifs.
- Les procédures d'expulsions ont été facilitées et le nombre d'expulsions accru:
  - La loi du 18 mars 2003 vise et criminalise le mode de vie mobile en pénalisant de manière disproportionnée les stationnements en dehors des aires d'accueil.
  - Art.9 loi 2000 permet les **expulsions sans décision judiciaire** et interdit une réinstallation sur l'ensemble de l'intercommunalité pendant sept jours : Les familles sont contraintes au départ au mépris des obligations familiales, professionnelles ou

de santé qui les occupent sur le secteur, et sont ainsi repoussées d'intercommunalités en intercommunalités.

- A cela s'ajoute les pressions policières et amendes journalières pour tout stationnement en dehors d'une aire d'accueil.

## II - 2- La loi cantonne les Gens du Voyage dans les équipements publics

Les Gens du Voyage qui veulent garder leur habitat mobile sont cantonnés exclusivement dans des équipements publics (aires intercommunales) (loi 5 juillet 2000) et les terrains familiaux locatifs (loi 27 janvier 2017).

Les règles d'urbanisme et divers blocages de la part des élus rendent quasiment impossible l'accès à la propriété privée.

- Le système d'aires intercommunales conjugué avec un système de quota, crée et renforce la pénurie des lieux de séjours, interdit la quasi totalité du territoire national aux résidences mobiles et ainsi interdit la liberté du choix du lieu de résidence :
- Seulement 3,60% des communes de France ont un lieu d'accueil.  
Qu'ils soient situés aux confins des communes ou, depuis récemment, en zone urbaine, les sites d'implantation sont systématiquement :
  - **lieux de relégation**, isolés, en limite de communes (70%),
  - **impropres à l'habitat** : au moins 51% des aires certifiées sont situées dans des zones de nuisances et pollutions de toutes sortes (contre ou entre voies ferrées et autoroutes, stations d'épuration, déchetteries, zones industrielles, soumises aux poussières industrielles, nuisances sonores et olfactives )
  - 3% des aires sont en zone SEVESO (chiffres publiés par Monsieur William Acker-2021 )
- Les aires de grand passage sont également en nombre insuffisant, leur implantation et leur état sont souvent impropres à l'habitat. Sur l'ensemble des courriers envoyés par l'association AGP en vue des grands passages entre avril et septembre, seuls 8% des courriers reçoivent une réponse positive mais une fois les groupes sur place, la moitié de ces aires s'avèrent inutilisables (trop petites, impraticables, zones polluées, etc.)

## II - 3- L'accès à la propriété privée quasi impossible

Les règles d'urbanismes excluent les habitats mobiles y compris dans les zones constructibles.

- Bien que la loi autorise l'installation de caravanes sur les terrains constructibles, la plupart des PLU interdisent les caravanes y compris dans les zones constructibles. Les familles sont confrontées à toutes sortes de procédés et d'obstacles de la part des autorités municipales pour empêcher leur installation (refus de vendre, préemption...) ou pour les chasser lorsqu'elles sont propriétaires (refus de permis d'installation, refus de branchements électricité et eau, intimidations, expulsions, expropriations...)

- Bien qu'autorisées par la loi, les régularisations d'installations anciennes dans des zones non-constructibles sont extrêmement rares.
- Le zonage de terrains où résident des Gens du Voyage est transformé, à posteriori de l'installation des familles, en zone de projets d'intérêt général. Les familles du Voyage sont ainsi expropriées ou expulsées souvent pour laisser la place à des parcs publics de loisir. C'est un moyen pour les communes de supprimer des quartiers entiers où résident des Voyageurs.
- Des parcelles classées non-constructibles appartenant à des Gens du Voyage sont requalifiées constructibles après échange standard ou achat de la parcelle (au prix du terrain non-constructible) par la mairie ou par un autre acquéreur non Tzigane.
- Suite à l'instauration de la loi de 2017 sur les terrains familiaux locatifs, nos associations ont constaté de nombreux cas où le terrain dont le Voyageur est propriétaire est échangé contre un terrain familial locatif ou l'obligation de s'installer sur l'aire d'accueil. Le Voyageur est contraint de passer d'un statut de propriétaire à celui de locataire à vie!

#### II - 4 - En conséquence :

Les familles sont perpétuellement mises en situation d'insécurité et de menace, que ce soit concernant leur droit de vivre en habitat mobile sur leur propriété privée ou le droit de pratiquer le mode de vie mobile. Que les familles voyagent ou résident sur leur terrain, dans les deux cas les familles sont en permanence sous la menace d'expulsion, soumises au harcèlement policier ou d'élus qui refusent installations provisoires (itinérants) ou en propriété (période d'ancrage)

Le manque de lieux licites autorisés aux caravanes, les harcèlements policiers, le refus d'autorisation le stationnement ou l'installation des familles du voyage par les maires sur leur commune, tout concourt à forcer à une sédentarisation non désirée. Les obstacles et pressions répétées et incessantes contre les familles qui veulent maintenir leur mode de vie et habitat mobiles sont à l'origine de stress et d'épuisement, entravent l'activité économique, l'accès à l'instruction des enfants, et l'accès aux services de santé. La sédentarisation non désirée entraîne précarisation, perte de culture avec toutes les conséquences et les coûts humains et sociaux que cela entraîne.

L'intention première de la loi dite Besson qui aurait pu être une amorce de la prise en compte de l'habitat des Gens du Voyage et du mode de vie mobile, a rapidement été dévoyée et compromise par les ajouts législatifs de plus en plus répressifs (art 9 et loi du 18 mars 2003). Aujourd'hui, cette loi qui avait pour objectif d'équilibrer les droits et devoirs de chacun, Gens du Voyage et communes, a de fait instauré un déséquilibre très net en défaveur des Gens du Voyage et limite considérablement les droits des citoyens non-sédentaires, les privant de droits fondamentaux.

**L'anti-nomadisme institutionnel** se manifeste dans les lois et mesures qui interdisent aux familles la quasi totalité des communes de France et les maintiennent, en raison de leur mode d'habitat et mode de vie non sédentaire, dans des lieux contraints et impropres à l'habitat.

**Ces lois sont en violation du droit** de circuler librement, de choisir son lieu de résidence. Il y a atteinte au droit de vivre en famille, au droit à un lieu d'habitat décent, au droit à la propriété privée.

### III – Quelle participation des Gens du Voyage aux décisions ?

Sept sièges sont prévus pour les associations de Gens du Voyage dans les commissions départementales consultatives. Toutefois, les Voyageurs restent minoritaires et les décisions, prises souvent en amont de la commission, sont celles d'une majorité représentée par des organismes, services et administrations ayant une connaissance souvent limitée des besoins liés au mode de vie mobile. De nombreuses commissions départementales ne se sont pas réunies depuis plusieurs années. De surcroît, les membres représentant les associations de Voyageurs sont le plus souvent écartés des travaux intermédiaires des commissions, des choix des sujets à traiter et des prises de décisions.

Les solutions adoptées dans ces commissions, le sont plus en accord avec le choix des élus que de l'avis et des besoins des Voyageurs.

Une participation souvent de façade, **sans pouvoir décisionnel des Gens du Voyage aux décisions qui les concernent**, se concrétisent par des solutions le plus souvent inadaptées qui portent préjudice aux Gens du Voyage.

## CONCLUSIONS

### DE L'ANTITSIGANISME INSTITUTIONNEL...

Les lois et politiques se révèlent porteuses d'antitsiganisme, et plus particulièrement d'anti-nomadisme, sous couvert de lois neutres et généralistes. On peut en discerner les effets en contemplant la cartographie des espaces urbains d'où l'habitat mobile des Gens du Voyage est de plus en plus rejeté et banni.

Les lois actuelles gardent malgré tout l'empreinte de la loi ethnicisant de 1912 *sur les professions ambulantes et la circulation des nomades*. Si la loi de 1969 *sur l'exercice des activités ambulantes et les personnes circulant sans domicile fixe de plus de 6 mois*, puis les lois Bessons ont été expurgées de toute mention d'ethnicité, il n'en demeure pas moins que la population visée en particulier par les mesures répressives qui les accompagnent, est bien celle des Gens du Voyage.

La loi du 18 mars 2003 ne mentionne pas le terme « gens du voyage » mais il ne fait aucun doute sur le public visé.

Le président de l'organisation non gouvernementale Ligue des Droits de l'Homme, à l'époque, la commente ainsi:

*« C'est la première fois depuis le rétablissement de la République qu'un texte de loi pointe non pas seulement un groupe social mais un groupe culturel qu'il criminalise, du fait même de ses origines ou de son mode de vie. »*

De même, un journaliste a écrit dans les pages du mensuel le Monde Diplomatique que cette loi créait un « délit d'existence » pour les voyageurs:

*« Il y a maintenant peu de doute. Il s'agit là d'une loi raciste qui vise spécifiquement une partie de la population en se fondant sur leur origine ethnique et sociale. Le fait que cette*

*loi vise spécifiquement les voyageurs et les tsiganes est une évidence pour le grand public, comme cela l'a été durant les discussions publiques et officielles en vue de son adoption.»*

(citées dans le rapport sur la France « Tsiganes Hors d'ici » de 2005, de l'association de juristes du European Roma Right Center - Budapest (page 99))

Si les textes de lois ont été nettoyés de toute référence ethnique, en ne faisant référence qu'à la catégorie d'un mode d'habitat, demeure la volonté de contrôler la population de culture non-sédentaire. Sous couvert d'une loi généraliste d'urbanisme, c'est la suppression du mode de vie mobile et de la caravane comme habitat permanent, et la sédentarisation forcée des familles qui sont planifiées.

... AU RACISME «ORDINAIRE»!

**Lutter contre l'antitsiganisme/anti-nomadisme institutionnel à tous les niveaux sera un signal fort** contre les propos et actes racistes à l'encontre des Gens du Voyage qui sont loin d'être des incidents isolés.

L'antitsiganisme/anti-nomadisme direct ou indirect, se manifeste à la fois à travers les discriminations structurelles ou institutionnelles et les propos et actes «racistes» individuels. Les deux formes d'anti-nomadisme se nourrissent l'une l'autre.

De nombreux élus justifient leur opposition à l'installation de familles du Voyage sur leur commune par le fait que la population refuse la présence de Gens du Voyage dans leur quartier et que la présence de caravanes des Gens du Voyage entraînerait une dévalorisation des propriétés alentour. Ces argumentations fallacieuses ne sont jamais dénoncées comme répréhensibles et racistes. La responsabilité de leur rejet est reportée sur les «Gens du Voyage» en globalité qui sont ainsi classés comme une population «non intégrable à la société».

Cette méthode de dénigrement se retrouve dans toutes les sociétés ségrégationnistes. Aux États Unis les politiques de quartiers racialisés et séparés entre noirs et blanc se basaient jusqu'à très récemment sur ces même types d'argumentations: Noirs et blancs doivent être séparés pour maintenir la valeur des propriétés, les noirs sont paresseux, des acheteurs peu sophistiqués ne connaissant rien à l'entretien de leur foyer...( K-Y TAYLOR - «Race for Profit» , University of North Carolina Press - 2019»)

Les propos racistes contre les Gens du Voyage foisonnent sur les réseaux et dans la presse. Les actes racistes sont rarement signalés par les victimes car est intégré depuis l'enfance que le Voyageur ne sera ni écouté ni protégé. Propos injurieux, menaces, coups de fusils dans les caravanes, cocktail Molotov ou voiture bélier lancés sur des caravanes des Gens du Voyage, agriculteurs déversant du lisiers sur les véhicules ou caravanes de Voyageurs, mais aussi menaces et harcèlement de la part d'élus ou de la police, actes illégaux commis par des forces de l'ordre tel que dérobages ou détériorations volontaires de tuyaux d'alimentation en eau ou de câbles électriques, interventions policières violentes et disproportionnées... la liste est longue. Ces actes loin d'être anodins sont rarement relayés par les média et ne sont pratiquement jamais poursuivis par la justice.

## STRATÉGIE 2020-2030 : PERSPECTIVES ET ATTENTES

« Lutter contre l'antitsiganisme, en consacrant notamment des efforts au démantèlement de la discrimination structurelle »(Recommandations du Conseil sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (7/10/2020))

Nous attendons de la stratégie des mesures innovantes pour lutter efficacement contre l'antitsiganisme et l'anti-nomadisme afin de rechercher et atteindre une véritable égalité entre citoyens sédentaires et citoyens attachés à leur mode de vie mobile.

La lutte contre l'antitsiganisme/anti-nomadisme passe tout d'abord par le démantèlement des discriminations structurelles générées par des législations, règles et mesures qui s'avèrent en contradiction ou inadaptées aux droits fondamentaux des personnes désirant maintenir habitat et mode de vie mobiles.

Une réflexion devrait être engagée par les instances gouvernementales et instances des droits de l'homme, sur la place et le droit de l'habitat mobile et le mode de vie mobile au sein de l'espace urbain et rural.

Parmi les mesures que nous considérons urgentes à mettre en place:

- Sensibilisation et formation des fonctionnaires, enseignants, acteurs et décideurs, élus, juges, avocats, membres des forces de polices, médias afin de mieux analyser et reconnaître l'existence de l'antitsiganisme et l'anti-nomadisme et leurs conséquences.
- Enquête parlementaire sur les lieux autorisés aux séjours des Gens du Voyage et sur la liberté de pratiquer un mode de vie mobile.
- Attribuer le statut de logement à la caravane, habitat permanent des Gens du Voyage.
- Faire évoluer le droit commun pour prendre en compte et inclure les spécificités liées au mode de vie mobile.
- Fermeture des aires d'accueil en zones impropres à l'habitat
- Organiser un partage des territoires urbains inclusif des habitats mobiles et du mode de vie mobile (aires de petits passages pour groupes moins de 50 caravanes, installations négociées avec convention, accès à la propriété privée pour habitat mobile, accès à toutes les communes...)
- Prendre des mesures efficaces pour lutter contre le racisme environnemental.
- Prendre en compte la diversité des besoins et du fonctionnement des familles élargies en matière d'habitat et de mobilité.
- Veiller à ce que l'école intègre la mobilité des familles et assure un enseignement de qualité; développer des méthodes d'accompagnements des élèves pour l'enseignement à distance.
- Assurer une réelle participation des Gens du Voyage aux prises de décisions les concernant.

**Nous soumettons quelques propositions dans la perspective de reconnaître le droit et la place du mode de vie mobile dans la société française:**

Le droit de stationner ou résider en habitat mobile devrait être autorisé sur l'ensemble du territoire national sauf lieux spécifiquement interdits. Les habitats mobiles devraient avoir accès à toutes les communes, avec un droit de halte dans toutes les communes pour un minimum de 15 jours.

Les lois et règles d'urbanisme qui entraînent l'interdiction de l'ensemble du territoire à l'habitat mobile des Gens du Voyage et les lois qui criminalisent le mode de vie mobile devraient être abrogées. Ces lois sont des atteintes aux droits des Gens du Voyage et aux droits de mener un mode de vie mobile.

L'habitat mobile (la caravane) devrait avoir le statut de logement

- protections légales et reconnaissance de logement décent
- habitat mobile (caravane) reconnu par les règles d'urbanisme et autorisé sur propriétés privées
- le droit à l'eau et l'électricité est un droit fondamental qui ne peut être refusé.

Le gouvernement doit lutter contre les discriminations, l'antitsiganisme, l'anti-nomadisme:

- Protéger et valoriser le mode de vie mobile en tant que source de dynamisme économique, équilibre familial, cohésion sociale, atout pour le développement socio-économique du pays.
- Organiser des campagnes nationales d'information
- Former les responsables politiques, élus, juges, avocats, forces de l'ordre, enseignants média afin de mieux analyser et reconnaître l'existence de l'antitsiganisme et l'anti-nomadisme



**A.S.N.I.T**  
*Association Sociale Nationale  
Internationale Tzigane*

**A.G.P.**  
*Action Grand Passage*



8, rue Narcisse Guilbert  
76570 PAVILLY  
Président : Désiré VERMEERSCH

## **Contacts**

Représentants à la *Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage* :

A.S.N.I.T. Martine SERLINGER – 06 67 33 64 53

A.G.P. Désiré VERMEERSCH– 06 07 74 60 21

## *Stratégie nationale d'inclusion des Roms*

### Propositions pour le volet Gens du voyage

---

La recommandation 2021/C 93/01 de la Commission européenne engage, pour la seconde fois, les États membres à élaborer une stratégie nationale pour *l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms*.

Le contexte français a conduit la France à scinder cette stratégie en deux volets, dont un concernant exclusivement les Gens du voyage.

#### **Pilotage et moyens**

Dans une volonté d'efficacité, la stratégie nationale gagnerait à être dotée de financements spécifiques et d'une méthode de pilotage et d'évaluation partagée. Pour sa mise en œuvre, il apparaît indispensable que chaque département ministériel potentiellement concerné dispose d'une personne référente, en lien avec les acteurs de la société civile. Cette logique devant participer à la montée en compétence et au renforcement du lien avec les associations de Gens du voyage, vaut également pour l'échelle locale, pour les services déconcentrés de l'État comme pour les collectivités.

D'évidence, les deux volets de la Stratégie doivent pouvoir disposer chacun de crédits d'interventions programmés au regard des besoins, d'un même niveau de coordination et de mobilisation des services, ainsi que d'une attention égale dans les interventions de la France dans le cadre des réunions dédiées dans le cadre de la Commission européenne.

Enfin, la contribution des associations des Gens du voyage à la définition du volet « Gens du voyage » mériterait d'être suivie d'un lien régulier avec le point contact national, et d'une participation à la démarche évaluative et aux espaces d'échanges avec la Commission européenne. La Commission nationale consultative pour les Gens du voyage doit être associée étroitement à l'ensemble de la démarche.

#### **Dépasser une politique spécifique pour un plein accès aux droits**

Très certainement, un plein accès aux droits des Gens du voyage et leur prise en considération dans tous les pans de l'action publique appellent un travail juridique d'ampleur. En premier lieu, il convient de supprimer toutes les références aux textes législatifs et réglementaires abrogés. Mais surtout, le corpus juridique doit être clarifié, modifié pour garantir l'égal accès à tous les droits des habitants permanents de résidences mobiles terrestre. Par ailleurs, des directives mériteraient d'être adressées aux services déconcentrés de l'État et aux collectivités, afin de s'assurer du plein respect des

textes en vigueur. Par ailleurs, la loi Besson a progressivement été modifiée par une accentuation continue des mesures répressives, notamment sur le socle de la mesure d'évacuation administrative, par ailleurs jugée anticonstitutionnelle concernant les bidonvilles. La mise en œuvre de l'amende forfaitaire vient amplifier encore l'arsenal répressif. Cette doctrine appliquée aux seuls Gens du voyage doit être profondément remaniée.

Globalement, il convient de sortir d'une politique fondée sur la seule logique « d'accueil » des Gens du voyage conçus comme une population de passage, pour affirmer leurs appartenances territoriales et leur qualité d'habitants. Ainsi, leurs droits doivent être pris en compte dans tous les dispositifs publics territorialisés et leurs lieux de vie doivent être articulés avec la diversité des services et dispositifs publics.

Ainsi, au-delà de la réponse à des besoins réels d'accueil, les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des Gens du voyage ne sont en aucun cas la réponse unique aux besoins d'habitat de cette composante de la population. Leur prise en compte doit être effective dans tous les documents de programmation et leur participation une réalité dans les instances de concertation.

Dans tous les différents champs de l'action publique, un large programme de sensibilisation et de formation, en étroite collaboration avec les associations de Gens du voyage, doit permettre d'œuvrer pour un changement de paradigme.

### **Citoyenneté et participation**

- Prendre en compte, au même titre que les autres résidents de la commune, les Gens du voyage dans toutes les initiatives communales et intercommunales relatives à la citoyenneté et aux liens sociaux.
- Favoriser la participation des Gens du voyage dans les instances de concertation, au-delà des CDCGV et de la CNCGV, tant au niveau local que national.
- S'assurer que les sites de vie des Gens du voyage sont bien pris en considération dans les schémas départementaux de l'animation de la vie sociale.
- Engager avec les associations de Gens du voyage une réflexion quant à la mention « *traditionnelle* » dans la loi Besson, qui détermine en partie un droit singulier et assigne de fait à un corpus juridique particulier.
- Assurer aux associations nationales de Gens du voyage un rôle dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie et une place dans les rencontres dédiées organisées par la Commission européenne.

### **Habitat**

Les difficultés d'accès ou d'amélioration de l'habitat sont centrales dans les ruptures d'égalité auxquelles sont soumis les Gens du voyage. L'absence de réponse aux besoins diversifiés d'habitat vient mécaniquement complexifier la mise en œuvre de politiques d'accueil cohérentes, insécurise les Gens du voyage et crée d'inutiles tensions et de désastreuses déclarations de mépris ou de haine.

Ces besoins doivent trouver leur juste place, comme tous les modes d'habitat, dans les politiques locales généralistes, dans le respect des principes de non-discrimination et de mixité sociale. Ainsi, les prescriptions des schémas départementaux d'accueil et

d'habitat des Gens du voyage ne peuvent être qu'une partie de la programmation, à côté de l'habitat social adapté et de l'accèsion à la propriété.

- Produire la connaissance indispensable à la programmation, en matière des besoins présents et futurs, par le financement de recherche, de diagnostics, d'observatoires départementaux.
- Reconnaître la caravane comme tout ou partie du logement.
- Définir une norme de décence appliquée à la résidence mobile constituant un habitat permanent.
- Insérer l'item « habitat adapté à la résidence mobile » dans le Cerfa de demande de logement social.
- Garantir l'égal accès aux dispositifs financiers de droit commun concernant le logement (prêts immobiliers, crédits caravanes, FSL et aides au logement, chèque énergie, ...).
- Inscrire les besoins d'habitat des Gens du voyage dans l'ensemble des documents de programmation et prendre en compte leur présence dans les objectifs de mixité et en favorisant des zones d'habitat diversifiées.
- Veiller à la prise en compte des résidences mobiles constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs dans les PLU et PLUi en rendant effectif le contrôle de légalité de l'État.
- Inscrire les besoins d'habitat des Gens du voyage défavorisés dans le PDALHPD.
- Prendre en compte ces besoins dans la planification budgétaire des financements du logement social.
- Résorber l'habitat indigne : réflexion sur l'interdiction de stationnement de plus de trois mois, révision de PLU ou de PLUi, pérennisation des statuts d'occupation jusque-là précaires, échanges de terrain en conservant aux Gens du voyage leur qualité de propriétaires, création de Stecal, ...
- Clarification du terme « bidonville » dans la circulaire d'août 2012, qui concerne également des situations similaires vécues par Gens du voyage en situation de grande précarité, afin qu'ils puissent bénéficier des moyens dédiés à leur résorption ; informer en ce sens les référents des services déconcentrés et des collectivités territoriales.
- Garantir la possibilité de raccordement à l'eau et à l'électricité sur tous les terrains privés et les mêmes tarifs que pour les autres habitants de la commune.
- Garantir l'assainissement et l'hygiène sur les lieux de vie.
- Garantir l'accès à une assurance à un tarif raisonnable pour les caravanes à usage d'habitation.

### **Dispositifs d'accueil**

- Garantir la liberté de circuler et donc la possibilité de haltes dans toutes les communes.
- Revoir les politiques d'accueil pour permettre l'accueil de petits groupes pour lesquels les aires permanentes d'accueil ne sont pas adaptées et les aires de grand passage rarement accessibles.

- Au regard de la pénurie, impulser une politique de mise à disposition transitoire conventionnée de terrains.
- Appliquer aux aires permanentes d'accueil des exigences environnementales et de mixité sociale et relocaliser celles présentant un danger pour la santé des résidents.
- Appliquer avec rigueur les exigences du décret du 26 décembre 2019 et de l'arrêté du 8 juin 2021.
- Rendre effectif et systématique le pouvoir de substitution dévolu aux préfets.
- S'assurer de la légalité des règlements intérieurs.
- Soumettre le versement de l'aide à la gestion des aires d'accueil à l'effectivité d'un projet social articulé avec l'ensemble des dispositifs publics locaux ainsi qu'à la légalité du règlement intérieur.
- Réviser les SDAHGV sur la base d'études interrogeant les besoins plutôt que sur l'analyse de l'existant et des stationnements constatés.
- Réaliser une étude nationale sur la gestion des aires d'accueil, formulant des propositions concrètes pour garantir la qualité des services.
- Rendre obligatoire l'accès internet dans les aires d'accueil par l'installation de réseaux Wifi.

### **Domiciliation et documents administratifs**

Du fait de la disparition du principe de « commune de rattachement », l'adresse de domiciliation est désormais, dans les textes, le lieu unique pour l'ouverture de droits et l'exercice des obligations. Malgré cela, la domiciliation reste un dispositif précaire, résiliable et soumis à acceptation.

- Créer un dispositif de domiciliation légal, pérenne et financé pour toutes les personnes sans résidence fixe.
- S'assurer de l'existence d'au moins un service domiciliaire par département dont le règlement intérieur réponde aux besoins des Gens du voyage (services de réexpédition, perception des avis de recommandés et des colis, ...).
- Rappeler aux CCAS et CIAS le nouveau cadre réglementaire de la domiciliation, notamment en ce qui concerne les entreprises de personnes sans domicile stable et l'obligation de motiver les refus de domiciliation.
- S'assurer que les personnes domiciliées bénéficient des mêmes droits, services et tarifs communaux ou intercommunaux que les autres résidents de la commune.
- Prendre toutes les mesures pour favoriser les changements, gratuits d'adresse, depuis la commune de rattachement vers l'adresse de domiciliation, sans que soit fait mention de l'organisme domiciliaire.

### **Scolarisation, formation et activités professionnelles**

- Clarifier et rendre publiques les conditions d'accès au CNED réglementé.
- Rappeler aux maires leur obligation inconditionnelle d'accueil de tous les enfants dans les écoles.

- Prendre systématiquement en compte l'offre publique d'accueil et d'habitat dans les cartes scolaires et les besoins en effectif d'enseignants.
- Documenter de manière approfondie au niveau national les parcours de scolarité et les freins à des scolarisations réussies, en partager les enseignements avant de programmer des réponses.
- Étendre aux Gens du voyage le bénéfice de l'action de médiateurs scolaires.
- Renforcer les moyens des CASNAV, en fonction des effectifs d'enfants du voyage scolarisés.
- Faciliter l'accès à la certification professionnelle par adaptation de la VAE.
- Garantir le même accès aux marchés pour les professionnels sédentaires et itinérants, sans critère d'ancienneté ou de résidence.
- Se saisir de toute proximité entre un quartier politique de la ville et une aire d'accueil pour ouvrir aux Gens du voyage le bénéfice des mesures de la politique de la ville dans les champs de l'école et de l'insertion professionnelle.
- Adapter les programmes départementaux pour l'insertion et le retour à l'emploi aux problématiques des Gens du voyage.

### **Santé, accès aux soins et droits sociaux**

- Garantir un accès physique aux guichets et à l'accueil téléphonique, permettant l'ouverture et le maintien dans les droits.
- Veiller aux effets discriminatoires de l'illectronisme dans un contexte de dématérialisation forcée des démarches administratives.
- Développer les actions de médiation en santé en lien étroit avec les Gens du voyage intéressés.
- Garantir aux Gens du voyage le souhaitant les mêmes accompagnements que pour la population générale.
- S'assurer de la prise en compte de l'offre publique d'accueil et d'habitat dans l'ensemble des dispositifs d'accès aux soins et à la prévention.
- Se saisir de toute proximité entre un quartier politique de la ville et une aire d'accueil pour ouvrir aux Gens du voyage le bénéfice des mesures de la politique de la ville dans le champ de la santé.

### **Lutte contre le racisme et les discriminations**

Une bien trop grande tolérance envers les formes de racisme et les propos haineux à l'encontre des Gens du voyage perdure en France. Sur ce point, les élus et les représentants de l'État et des collectivités locales doivent être irréprochables. Par ailleurs, et très certainement en partie par méconnaissance, la presse présente trop souvent une image dévalorisante des Gens du voyage.

- Mettre en place les conditions permettant de sanctionner les auteurs de propos haineux notamment sur des sites internet de presse ou des réseaux sociaux, mais aussi de sanctionner les diffuseurs.

- Prendre en compte les Gens du voyage, au même titre que toutes les composantes de la société, dans les politiques et les initiatives publiques dédiées à la lutte contre le racisme ou contre les discriminations. Notamment, s'assurer d'une prise en compte ambitieuse et à tous les niveaux des Gens du voyage dans les missions du Défenseur des droits, de la DILCRAH et dans le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.
- Sensibiliser et informer les médias et les acteurs associatifs de la lutte contre le racisme sur les situations et le traitement subis par les Gens du voyage.
- Favoriser et financer des études ou des sondages, de manière à mieux caractériser la situation spécifique des Gens du voyage et les représentations qu'en a la population générale.
- Renforcer dans les programmes scolaires l'enseignement de l'internement en France de 1940 à 1946, encourager et financer des travaux de recherche relatifs à l'internement et, plus généralement, à l'apport des Gens du voyage à l'Histoire de France. Développer par ailleurs la politique mémorielle par la préservation de lieux de mémoire et la pose de plaques commémoratives.

## **Contribution du Mouvement SOLIHA**

### **Commission nationale consultative des Gens du Voyage**

### **Stratégie nationale d'inclusion des Roms,**

### **Volet Gens du Voyage**

**Août 2021**

#### *Sommaire*

- I. Préambule**
- II. Le Mouvement SOLIHA**
- III. Quelques constats, une stratégie nationale à inventer**
- IV. Propositions**

## Préambule

Dans le cadre de la consultation européenne de la stratégie Roms, SOLIHA, Solidaires pour l'Habitat souhaite apporter sa contribution au débat.

Nous avons centré notre contribution sur les Gens du voyage, au vu du nombre et de l'ancienneté de nos actions en direction de cette communauté, tant sur les volets du logement que de l'accompagnement social.

## Définition européenne du terme « rom »

*Le terme "Rom" est un terme qui englobe un large éventail de populations d'origine Romani, telles que les Roma, les Sinti, les Kale, les Romanichels et les Boyash/Rudari. Le terme inclut également les populations Ashkali, Egyptiens, Yenish, Dom, Lom, Rom et Abdal, ainsi que les populations nomades, telles que les populations de Voyageurs et les populations reconnues sous le terme administratif "gens du voyage". Ce terme inclut également les personnes se reconnaissant comme Gitans, Tsiganes ou Tziganes, sans renier les spécificités qui leur sont propres."*

## Le nouveau cadre européen et la recommandation du Conseil de l'UE

Le cadre décennal 2020 – 2030 adopté le 7 octobre 2020 par la Commission, est complété par une recommandation du Conseil de l'UE.

Ce nouveau cadre décennal contient sept objectifs :

1. Prévenir et lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination
2. Réduire la pauvreté et l'exclusion sociale pour réduire les inégalités socio-économique entre les Roms et la population générale
3. Promouvoir la participation au travers de l'empowerment, la coopération et la mise en confiance
4. Renforcer l'égalité d'accès à une éducation de qualité, dans le système scolaire commun
5. Renforcer l'égalité d'accès à des emplois pérennes de qualité
6. Améliorer l'état de santé des Roms et renforcer l'égalité d'accès aux soins et aux services sociaux
7. Améliorer l'égalité d'accès au logement et aux services essentiels non-ségrégés.

### SOLIHA, Solidaires pour l'habitat ?

Acteur de l'économie sociale et solidaire, SOLIHA, Solidaires pour l'habitat, est le premier Mouvement associatif du secteur de l'amélioration de l'habitat.

Le Mouvement SOLIHA compte 145 organismes, présents dans tous les territoires, en Métropole et Outre-Mer. Fortement ancré dans les territoires, SOLIHA agit auprès des collectivités, et avec le soutien des institutions, pour apporter des réponses adaptées aux besoins des populations et aux spécificités des territoires.

Il œuvre sur deux axes : l'amélioration de l'habitat privé et la politique du Logement d'abord.

Avec ses 450 travailleurs sociaux, son réseau de 60 services porteurs de la carte professionnelle d'agents immobiliers, ses 30 organismes agréés Maitrise d'ouvrage d'insertion, il accompagne 38 000 personnes dans l'insertion par l'habitat dans tous les départements français.

Le Mouvement SOLIHA est impliqué dans les actions en direction des gens du voyage depuis le début des années 1990.

Les actions de SOLIHA à destination des Gens du voyage relèvent de :

- La gestion des aires d'accueils, des aires de grands passages, et des centres sociaux itinérants,
- La construction de logements adaptés, et terrains familiaux,
- La prospection, captation et gestion de logements pour le relogement avec gestion locative et accompagnement adaptés,
- Le soutien technique à la rédaction de schéma départementaux d'accueil, et d'habitat des Gens du Voyage,
- Les actions de médiation lors des grands passages,
- l'accompagnement social des membres de la communauté.

Reconnu dans ces activités, la Fédération SOLIHA siège à la Commission nationale consultative des Gens du voyage en tant qu'association qualifiée.

Une association du Mouvement, Tsigane Habitat, est spécialisée dans ce sujet et soutient les actions des nombreuses associations SOLIHA impliquées : Normandie, Centre-Val-de-de Loire, Alpes-Maritimes, Gironde, Loire, Seine-et-Marne Vendée, Var, Hauts-de-Seine, Yvelines, dans la Métropole Européenne de Lille, etc.

### Quelques constats, une stratégie nationale à inventer

- La Communauté européenne, dans son approche, ne fait pas de différences entre roms et Gens du voyage. Indépendamment de la validité culturelle de cette approche, elle pose question au niveau de son cadre d'application en France : les sujets logement (caravane), et insertion sociale et professionnelle (maîtrise de la langue, minima sociaux) pour les personnes issues de ces deux communautés sont différents, bien que d'autres soient très proches (accès à l'emploi, intégration scolaire).
- La production de textes règlementaire est fournie : récemment encore le décret sur les terrains familiaux, la loi Egalité et citoyenneté avec la disparition des livrets de circulation et une domiciliation facilitée, les changements apportés par la loi ELAN, la loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des Gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites. Cette production abondante complète une loi très forte en matière d'urbanisme, la loi Besson de 2000.
- Les schémas départementaux permettent une programmation a minima et l'inscription dans les politiques de mobilisation du foncier.
- La résorption des bidonvilles et installations sauvages, souvent insalubres voire dangereuses, est pris en compte dans le cadre d'actions dédiées. Par ailleurs, la politique de résorption de des bidonvilles, principalement peuplées d'étrangers communautaires, a bénéficié d'une accélération de la mobilisation, de la coordination et budgétaire.
- Le soutien de l'Etat en matière budgétaire a été, tardif : par exemple, la réhabilitation des aires d'accueil n'avait pas été l'objet de subventions de l'Etat avant la crise sanitaire.
- Les difficultés à résoudre sont différentes selon le type d'accueil (ou de non-accueil...), recensées dans le tableau suivant :

	PROBLEMES RENCONTRES
Ménages sur des aires d'accueil avec des durées de séjour de plus en plus longues	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conditions d'habitat minimales.</li> <li>- Difficultés de cohabitation entre les familles.</li> <li>- Difficultés de paiement des consommations et des fluides en particulier.</li> <li>- Installations parfois vieillissantes.</li> <li>- Problématique d'accessibilité et d'adaptation au handicap et/ou à la perte de mobilité</li> </ul>
Ménages propriétaires de terrains	<p>Sur terrain non-constructible :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas d'autorisation de stationnement, pas d'autorisation de construction, pas d'autorisation de raccordements.</li> <li>- Ou situation tolérée, négociée, susceptible d'être remise en cause (sentiment d'insécurité).</li> <li>- Cohabitation avec le voisinage</li> </ul> <p>Sur terrain constructible :</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problèmes d'autorisation de stationnement, ou de construction, Difficulté à financer les travaux problèmes financiers pour travaux.</li> <li>Cohabitation avec le voisinage</li> </ul>
Ménage en errance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise condition d'hygiène, accès aux soins difficile</li> <li>- Sentiment d'insécurité</li> <li>- Problématique de scolarisation des enfants</li> </ul>

- La communication positive sur le sujet est peu volumineuse, notamment en direction des élus locaux. Le réseau IdealCo montre un bon exemple de communication positive, qui pourrait être valorisée et soutenue par l'Etat. Ainsi, les exemples d'opérations réussies pourraient être plus valorisées et diffusées et pourraient permettre à certains territoires d'identifier des solutions adaptées.

- L'animation des milieux professionnels concernés, largement pratiquée par les ministères dans d'autres domaines de politiques publiques, fait ici défaut.

- De manière générale, le contrôle de la qualité des sites d'accueil reste à conforter. La connaissance des Gens du voyage est territorialisée sans qu'une coordination nationale ne regroupe l'information. Ainsi, il a fallu attendre le travail de qualité de William Acker, personnalité issue de la communauté des usagers, sur la localisation des aires d'accueil de Gens du voyage. Sa contribution, dont le retentissement a été national, vient corroborer les constats unanimes des associations œuvrant dans le domaine : « *quand on cherche l'aire d'accueil de la commune, on regarde près de la déchetterie* ».

- Les compétences sont éclatées entre plusieurs directions ministérielles, sans qu'une stratégie globale coordonnée, concernant les Gens du voyage, ne soit lisible du point de vue législative, réglementaire, de doctrine, d'action, de communication en direction des collectivités, et d'expression des usagers.

- La DIHAL notamment, anime une mission sur le logement des gens du voyage, et à en charge le secrétariat de la commission nationale consultative des gens du voyage, actions qui permettent d'avoir un lien entre les différents aspects de la politique dédiée à ce public. Sa feuille de route gagnerait à être plus lisible et diffusée.

- L'accompagnement des familles est financé sur une trop courte durée, compte-tenu de la temporalité des projets d'habitat adapté ou de terrain familial.

- Certains dispositifs de gouvernance, de pilotage, d'animation tant à l'échelle départementale qu'à celle des EPCI sont très intéressants et méritent d'être promus, mais, dans le cas général, ils sont très rarement à la hauteur des enjeux.

## Les propositions de SOLIHA

### 1- Construire un lien fort avec « le logement d'abord » et assurer une coordination nationale

Le Logement d'abord, sous la forme du plan quinquennal du même nom, a montré sa capacité à mobiliser conjointement les forces associatives, les élus locaux et les services de l'Etat. Centré sur les ménages sans domicile fixe, et intégrant les populations roms vivant en bidonvilles, il n'intègre pas encore la stratégie consacrée aux Gens du voyage.

Un telle intégration permettrait de bénéficier d'une globalité d'intervention, des synergies créées par le Logement d'abord, et la multiplicité de solutions répondant à la multiplicité des situations, et enfin de l'effet d'entraînement des territoires de mise en œuvre accéléré du Logement d'abord.

L'intégration du sujet Gens du voyage dans les différents schémas et plans d'urbanisme, ou plans d'actions pour les personnes défavorisées se fait relativement tard, parfois comme un ajout de dernière minute. Le prendre comme un sujet du Logement d'abord, permettrait d'intégrer pleinement les voyageurs dès le début des réflexions. C'est déjà le cas dans le cadre de la résorption des bidonvilles, majoritairement peuplés de personnes roms, qui est un exemple réussi de politique publique.

Alliant pensée globale et action locale, transversalité des thématiques, et publics différenciés, la politique du logement d'abord pourrait, avec le soutien de la DIHAL, intégrer de manière plus lisible et marquée la coordination de la politique publique dédiée aux Gens du Voyage, qui permettrait d'outrepasser son caractère d'isolat.

En effet, la revendication des Gens du voyage est souvent de bénéficier d'un traitement spécifique. Selon nous, cela signifie revient en réalité à avoir les mêmes droits que tous les citoyens français. Il s'agit donc moins de poursuivre des politiques dédiées qui, on le voit, ont parfois bien du mal à se concrétiser (voir les schémas d'accueil des gens du voyage) que de mettre en œuvre à leur destination et de manière effective les politiques publiques nationales : droit au logement, lutte contre la pauvreté, insertion sociale et professionnelle. De ce point de vue, que le logement d'abord s'exerce au profit des gens du voyage nous paraît une approche pertinente.

#### **Propositions**

- Intégrer les Gens du voyage dans le plan Logement d'abord, confié à la DIHAL.
- Décliner dans ce plan une série d'actions, et des objectifs mesurables.

### 2- Assurer la mise en œuvre par les filières professionnelles de la politique d'habitat des voyageurs tout au long du déroulement des procédures et des opérations d'urbanisme

Les acteurs impliqués dans le sujet de la place dans la ville des Gens du voyage sont nombreux : services habitat des EPCI, CCAS, gestionnaires d'aires, conseils départementaux (RSA, PMI, insertion par l'emploi, agences d'urbanismes, bureaux d'études, club PLUI, établissement publics foncier et d'aménagement, organismes de logement social, de maîtrise d'ouvrage, associations (dont SOLIHA...).

Le sujet revêt également de nombreuses dimensions : politique locale du logement, connaissance des familles planification spatiale, production, gestion du foncier et de l'urbanisation, habitat adapté et accompagnement social.

Des travaux réalisés en 2016 (rapport DIHAL-Leris, et proposition de loi Raimbourg), montraient l'importance de maintenir le maillage des réseaux d'acteurs et d'articuler leurs dispositifs de décisions.

Ils évoquaient également l'importance de la mobilisation des financements (y compris régionaux et européens). Si une grande partie de la proposition de loi Raimbourg, a été intégrée dans la loi Egalité et citoyenneté, la déclinaison opérationnelle de ce maillage n'est pas encore effective.

### **Propositions**

- Dédier une compétence politique, technique, sociale, juridique à une échelle adaptée (départementale ?) serait à même de porter une politique d'habitat des familles de Gens du voyage, permettant de décliner la stratégie nationale, de mailler les acteurs locaux, de mobiliser les financements ad hoc.
- Créer une instance de propositions, associée aux administrations centrales, composée d'experts (Céréma, Habitat& Territoires Conseil), d'associations (opérateurs, ingénierie PLU, habitat, accompagnement social), et d'universitaires, permettant de relancer la recherche appliquée et l'expérimentation sur le sujet et de capitaliser sur les connaissances acquises ou sur les résultats (médiathèque, espaces en ligne).
- Susciter une montée en compétence sur ce sujet dans la formation et l'animation des réseaux professionnels concernés : métiers concernés de la fonction publique territoriale – départements [RSA, insertion professionnelle, action sociale], EPCI, communes - et des services locaux de l'Etat, agences d'urbanisme, bureaux d'étude et clubs PLH, PLU, Etablissements publics fonciers, urbanisme opérationnel, conception de l'habitat, gestion du logement social, centres sociaux, ...
- Harmoniser « par le haut » les référentiels professionnels, de l'observation sociale à la conduite de projets transversaux.

### **3- Harmoniser « par le haut » les référentiels professionnels, de l'observation sociale à la conduite de projets transversaux**

L'identification des besoins en habitat du public concerné est parfois effective dans les diagnostics des schémas départementaux mais se décline ensuite peu fréquemment sous forme d'actions opérationnelles inscrites dans les PDALHPD, les PLH, etc. Il s'agit le plus souvent d'intentions et de recommandations très généralistes.

Il s'agirait de mieux prendre en compte les besoins d'habitat spécifiques dans les PLH, et de soutenir l'échelon territorial de l'Etat dans la création de ses « Porter à Connaissance » dans le contrôle de légalité des PLU, etc.

Des centres de ressources départementaux pourraient avoir pour fonction :

- De capitaliser la connaissance et d'actualiser les données. La création et l'utilisation d'une méthodologie et des outils communs à l'échelle nationale, permettra de recenser les situations de manière harmonisée, et de mieux quantifier les besoins.
- De diffuser des méthodologies de projets transversaux développés dans l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe.
- D'accompagner le montage de dossiers de demandes de financements FSE.
- D'observer les évolutions, du point de vue de l'offre en matière de structures d'accueil comme en matière des besoins des familles (habitat, modes de vie, ancrage territorial, éducation, santé,...).
- D'assurer une veille active sur l'articulation entre diagnostics de territoires et documents de programmation, ainsi que sur la mise en œuvre effective des projets sociaux des structures d'accueil, tout en étant en capacité d'alerter sur les incohérences et d'être force de proposition.
- De capitaliser sur les expériences d'habitat adapté, dans toutes ses formes, menées à l'échelle départementale.

#### **Proposition**

- Valoriser la création de centres de ressources régionaux et/ou départementaux, avec un pilotage et une coordination à l'échelon national.

#### **4- Production de logements adaptés et terrains familiaux**

S'il est constaté, de façon générale et au niveau national, des temps de stationnement de plus en plus long chez les familles de voyageurs sur les aires d'accueil ou autres terrains « sauvages », ce phénomène apparaît toutefois complexe. Le terme de semi-sédentarisation est ainsi souvent utilisé : l'opposition nomadisme et sédentarité apparaissant inapproprié car il peut y avoir simultanément ancrage territorial et mobilité.

Il est donc nécessaire de bien intégrer la complémentarité entre ancrage territorial et mobilité. Cela apparaît d'autant plus important, que le voyage était traditionnellement lié à des motifs d'ordre économique et est désormais rendu de plus en plus difficile pour ces mêmes raisons.

La disparition des activités traditionnelles limite ainsi l'intégration économique des voyageurs. De plus, les voyageurs font le choix de rester sur les mêmes lieux de vie pour faciliter la domiciliation et ainsi accéder aux dispositifs de droit commun.

On retrouve aujourd'hui, quel que soit le type de stationnement, des situations de grande pauvreté, et un grand nombre de famille n'a plus les moyens de se déplacer.

La disqualification des métiers traditionnels et la difficulté à transférer les savoir-faire entraînent une forte dépendance aux minima sociaux et une fixation à proximité des guichets sociaux, dans les villes. De plus, le monde rural n'offre que peu d'activités pour des populations itinérantes et les voyageurs délaissent donc la campagne au profit des villes

L'enjeu est aujourd'hui d'apporter une diversification de l'habitat des Gens du voyage en proposant des terrains familiaux ou de l'habitat adapté.

Ces solutions de logement permettent de répondre à un besoin d'ancrage territorial. Faute d'offres alternatives, nous pouvons constater qu'un certain nombre de familles achètent des terrains, généralement en zone naturelle ou agricole, où il n'est pas autorisé de stationner en caravane ou de faire construire. Généralement ces situations génèrent des tensions avec les municipalités et ne sont pas des solutions durables aux besoins d'ancrage territorial des familles. Des études (MOUS) ont mis en lumière les besoins en terrains familiaux ou en habitats adaptés sur ces territoires en particulier.

Certaines familles stationnent illégalement, sur des terrains privés ou publics, en particulier autour des agglomérations. Ces familles vivent au gré des expulsions et dans des situations précaires. Elles n'ont pas la possibilité d'aller sur les aires permanentes qui sont pour la plupart saturées. De plus, elles préfèrent vivre en groupe avec la famille élargie, ce qui constitue des groupes de caravanes de tailles conséquentes qui ne peuvent être absorbées par les aires permanentes.

Les propositions suivantes visent à soutenir les dispositifs d'action foncière, afin de produire le foncier de l'habitat adapté pour les familles de Gens du voyage.

- *Organiser la prise en compte du petit passage aussi bien dans le schéma départemental que dans la gestion urbaine quotidienne*

Des petits groupes familiaux se déplacent toute l'année avec 10 à 20 caravanes, pour des raisons professionnelles et économiques le plus souvent. Ils trouvent rarement des réponses en matière d'accueil : les aires d'accueil sont dans l'impossibilité d'accueillir autant de caravanes à la fois et les terrains de grand passage leur sont souvent interdits.

Or, la loi ne prévoit pas de solutions actuellement, à la différence des aires d'accueil et de grand passage.

Le nombre de friches ou terrains délaissés de manière permanente est de moins en moins important. En revanche, il existe toujours des terrains en friche de manière temporaire, à l'échelle de l'intercommunalité en charge des aires d'accueil.

Une cellule *ad hoc* pourrait être chargée de :

- Recenser les terrains urbains en mutation, disponibles en temps réel, notamment publics (prévus pour construction, et en attente de début des travaux par exemple),
- Négocier leur utilisation temporaire avec le propriétaire,
- Réaliser des actions de médiation avec les voyageurs, et leur proposer une solution temporaire, avec une participation financière de leur part,
- Assurer la viabilisation temporaire du site (groupe électrogène, toilette, déchets).

Cette cellule de crise devrait idéalement comporter des membres de chaque acteur (conseil départemental, services de l'Etat, associations). Un budget dédié pourrait être consacré à la viabilisation temporaire de ces « aires de petits passages ».

Un tel dispositif permettrait de résoudre rapidement et avec moins de difficultés une partie des situations d'occupations illégales de terrains, source de tensions avec les élus locaux, et de mauvaise presse, préjudiciable à l'image des voyageurs.

Il est à noter que des expérimentations similaires ont déjà eu lieu dans le Haut-Rhin et en Saône-et-Loire (Grand Chalons).

### **Propositions**

- Créer une cellule de veille permettant de recenser les terrains en friche.
- En cas d'occupation sauvage de terrains, la transformer en cellule de crise mobilisable par les services préfectoraux et des sous-préfets concernés.
- *Donner à la solution « terrains familiaux sociaux » un modèle juridique et financier viable*

Les terrains familiaux sont une bonne solution pour certaines situations, demandée par les voyageurs. Toutefois, créer un terrain familial est aussi coûteux qu'un logement en PLA-I, sans qu'il ne relève des subventions PLA-I, ni de l'APL.

### **Propositions**

Nos propositions portent sur les aides à la pierre et à la personne.

- L'article L3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit une décote de vente pour les terrains publics destinés à la production de logement, et notamment d'aires permanentes d'accueil. L'extension de cette décote aux terrains familiaux locatifs abaisserait le coût de production.
- Les définitions d'un logement, parfois subtilement différentes entre diverses parties du code de la construction, ne permettent pas la mise en place d'une aide personnalisée au logement pour les terrains familiaux, en l'état actuel de la réglementation. Un changement de la définition de l'APL, ou la création d'une aide spécifique, destinée au logement des Gens du voyage, seraient des solutions permettant de rendre plus accessible ce type de produit.

## **5- De l'accompagnement social à l'empowerment : généraliser les meilleures pratiques**

L'accompagnement social des Gens du voyage est un complément essentiel des actions de relogement, d'accueil sur les aires, ou de médiation.

Notre expérience de cet accompagnement, notamment dans l'animation de plusieurs centres sociaux, nous conduit à formuler deux principes :

-Le rôle de l'accompagnement social de ce public spécifique est l'orientation et le rapprochement avec les services de droit commun.

-Cinq thématiques plus particulières peuvent être traitées avant, pendant et après cette orientation :

- La médiation santé : la crise sanitaire a montré le besoin d'une approche santé de proximité auprès des voyageurs
- La lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme
- La scolarisation : pour plusieurs raisons, et pas uniquement le voyage, les Voyageurs utilisent régulièrement le CNED comme moyen de scolarisation des adolescents. Or, toutes les académies n'ont pas la même position sur ce sujet. La médiation vers l'école, en lien avec les CASNAV, et peut être réalisée par les travailleurs sociaux. Ce sujet est d'autant plus important que la crise sanitaire a aggravé la distance entre l'école et les voyageurs, selon les remontées de terrains.
- La citoyenneté, et l'accès aux droits des familles.
- La sécurisation de l'accès au logement : vérification de l'adéquation financière entre la situation du ménage et le coût du logement, explication des droits et devoirs du locataire, ouverture des droits, et l'accompagnement vers une autonomie de gestion du logement.
- L'accès à l'emploi et à la formation.

Notre expérience nous montre qu'un lien étroit avec les familles, le bailleur, la commune, pendant les premiers mois de mise en service ou d'accès au logement / au terrain familial, est indispensable pour permettre à chacun de s'approprier ce nouvel habitat. Les associations SOLIHA mettent en œuvre des missions de médiation pour atteindre cet objectif.

### **Propositions**

- Développer des outils de diagnostics portant sur la capacité du tissu administratif et associatif départemental à assurer collectivement un accompagnement social adapté.
- En déduire des politiques locales de développement associatif pour assurer la prise en compte coordonnée de ces populations par les grandes associations généralistes (Secours populaire, Secours catholique, Ligue de l'enseignement, etc.).
- Créer une plateforme d'accès aux droits des voyageurs, par département, pour embrasser les différents volets de ces droits.

Elle regrouperait des compétences internes pointues ou des relais externes sur des sujets très variés (urbanisme, droit au logement, santé, éducation, social, emploi, ...) :

- Elle accompagnerait et orienterait les ménages en besoin d'information et de soutien.
- En lien avec l'observatoire, elle pourrait alimenter ce dernier sur la connaissance des situations complexes et des besoins.
- Elle soutiendrait les professionnels impliqués dans l'accompagnement de ce public.

Cette plateforme pourrait être constituée sous forme de réseau ou de centre de ressource.

- Favoriser le déploiement de financements dédiés à l'accompagnement social / la médiation auprès de ce public.

## **6- Appuyer la politique nationale sur une politique élaborée de communication positive**

L'information de la presse concernant les Gens du voyage est souvent sensationnaliste, et décrit les situations de crises : occupation plus ou moins complexes, intervention des forces de l'ordre... Une communication positive est nécessaire pour contrebalancer une image devenue négative auprès des élus locaux.

### **Propositions**

- Recenser les projets réussis : sédentarisation, création de terrain familiaux, centres sociaux et accompagnement social positif.
- Proposer des webinaires gratuits mettant en avant les initiatives locales, en replay pour servir de référence.
- Financer des films documentaires courts présentant les projets aboutis, avec des paroles d'élus, d'experts, de voyageurs et de voisins.

### **7- Encourager et accompagner la transition de la participation des usagers à la montée en pertinence des actions collectives des voyageurs**

SOLIHA n'est pas une association de Voyageurs, et ne parle pas au nom la communauté des Gens du voyage. Il soutient toutefois de manière systématique la plus grande participation possible des usagers aux décisions qui les concernent, comme dans tout projet d'habitat adapté.

La commission nationale consultative des Gens du voyage est une instance reconnue, permettant la rencontre de la parole des usagers, de l'administration, et des associations œuvrant sur le sujet. Un pendant au niveau départemental, comme dans d'autres domaines, améliorerait la prise en compte de la parole des personnes.

### **Proposition**

- Dédier un siège à un représentant des Gens du voyage dans le comité responsable du suivi du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Chercher la présence d'un tel représentant des usagers dans les autres instances qui travailleraient sur le sujet au niveau départemental.

Remerciements : l'ensemble du réseau Gens du Voyage du Mouvement SOLIHA et particulièrement : SOLIHA Loire, SOLIHA Métropole Nord, SOLIHA Territoires en Normandie, SOLIHA Var, SOLIHA Tarn

Remerciements *intuitu persona* : Francois Godlewski, de l'association Gens du Voyage en Yvelines.



Contribution écrite de

**La voix des Roms**

à la rédaction de la

**stratégie nationale d'intégration des Roms et gens du voyage**

le 24 juin 2021

**Antitsiganisme : Égalité, inclusion, participation**

*Prendre le temps pour bien comprendre et bien faire*

⇒ L'approche ethnique des politiques sociales est une erreur dont il faut sortir de manière pragmatique et intelligente. Essayer de sortir de cet écueil de manière idéologique et superficielle nous condamne à serrer le lacet du cercle vicieux *discrimination raciale - exclusion sociale - repli communautaire*. L'exercice de monitoring de la stratégie nationale auquel La voix des Roms s'est livrée au sein d'une coalition européenne d'associations, nous a donné l'occasion d'identifier le cœur de la confusion dont il faut sortir. Au fond, l'approche française qui rejette une entrée ethnique aux problématiques sociales n'est pas fondamentalement différente de celle européenne, qui ne fait que prétendre, - de bonne foi, - une entrée ethnique. La fiche récapitulative « Le Fonds social européen et les Roms », publiée quelques mois avant l'adoption du premier Cadre européen, précise sa portée dans ces termes :

Tout en reconnaissant les identités culturelles spécifiques de tous les Roms, les institutions de l'UE utilisent le terme « Roms » comme un terme parapluie qui incorpore aussi d'autres groupes de personnes qui partagent plus ou moins des caractéristiques culturelles similaires et une histoire de marginalisation dans les sociétés européennes, tels que les Sinté, les Travellers, les Ashkali, les Camminanti, etc.<sup>1</sup>

Cette définition reprend une note explicative utilisée systématiquement par le Conseil de l'Europe, qui prend bien soin de dire qu'il ne s'agit pas d'une "définition des Roms et/ou des Gens du voyage" :

Les termes « Roms et Gens du voyage » utilisés au Conseil de l'Europe englobent la grande diversité des groupes concernés par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine : d'une part, a) les Roms, les Sintés/Manouches, les Calés/Gitans, les Kaalés, les Romanichels, les Béash/Rudars ; b) les Égyptiens des Balkans (Égyptiens et Ashkali) ; c) les branches orientales (Doms, Loms et Abdal) ; d'autre part, les groupes tels que les Travellers, les Yéniches et les personnes que l'on désigne par le terme administratif de « Gens du voyage » ainsi que celles qui s'auto-identifient comme Tsiganes. Ceci est une note de bas de page explicative, et non pas une définition des Roms et/ou des Gens du voyage.<sup>2</sup>

Les deux formulations reflètent un même malaise, fruit de l'écart entre une volonté politique des institutions de respecter les groupes concernés et leur auto-désignation, et une ignorance considérable quant aux ressemblances et différences au sein des divers groupes en question. La diversité de ces groupes que les institutions listent faute de connaître et de comprendre dans leur constitution et leur évolution, n'est pas suffisamment connue ni comprise, non seulement par les institutions, mais ni par les représentants associatifs de ces groupes eux-mêmes. Un effort commun doit donc être fait de part et d'autre pour comprendre leurs réalités, et cela passe par une bonne connaissance de l'antitsiganisme qui est à l'origine de toutes ces confusions, et parfois tensions. A partir de cette connaissance commune, chacun des acteurs, institutionnel ou associatif, pourra définir de manière claire son champ d'intervention en bonne complémentarité avec les autres.

C'est précisément sur ce point que l'approche française se justifie et qui, - dans un souci d'efficacité et de justesse, - aurait vocation à inspirer les politiques sur le plan européen, à condition qu'elle soit réinterprétée de manière précise sous deux axes:

---

<sup>1</sup> European Social Fund and Roma:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/esf\\_roma\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_roma_en.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.coe.int/fr/web/roma-and-travellers/about-us>

- lutte contre l'antitsiganisme qui tient compte des particularités de ce type de racisme
- appui des initiatives de développement de la citoyenneté en tenant compte de la culture et des identités des individus dans leur complexité, non pas en tant que réalités figées mais au contraire en tant que processus

Autorités publiques et acteurs privés devront être engagés résolument dans les actions relevant de ces deux axes, suivant le potentiel et la position de chacun. La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations qui en découlent relèvent en priorité des autorités publiques, évidemment appuyées par la société civile, alors que les actions de capacitation des victimes de cette forme de racisme en tant que citoyens requiert une intervention plus conséquente des associations, surtout lorsque ces actions s'appuient sur des éléments culturels et historiques du public cible;

#### ➤ **Le suivi des politiques mises en œuvre**

- a) *Dans le cadre de projets* - les personnes directement concernées par ces politiques publiques devraient participer au suivi des projets engagés en application de ces politiques, et ce tout au long de la vie du projet, depuis sa conception jusqu'à son évaluation. : **participation significative** des ces personnes (c'est-à-dire : se donner les moyens d'une réelle participation de ceux qui sont concernés : non pas en tant que représentants mais en tant que cible d'une politique). Comment faire pour que cette participation ne soit pas une simple caution ? encourager l'organisation des personnes concernées, **soutenir les associations roms dans les efforts faits en ce sens**, lancer des consultations (en toute transparence).

⇒ Projets d'insertion (MOUS) = révision du cahier des charges des opérateurs, COPIL afin d'y associer les acteurs associatifs et les "bénéficiaires" de ce projet, intégration obligatoire d'un volet autonomisation et participation à la vie publique des "bénéficiaires" à travers la participation au projet d'insertion.

- b) *dans le cadre d'un suivi global* - la commission nationale de suivi de la résorption des bidonvilles devrait s'élargir et pour ce faire, le renforcement des capacités d'associations roms, dans l'esprit de la clarification de la distinction fondamentale (social / ethnique) est nécessaire

➤ **Utiliser efficacement le levier financier des fonds européens** - garantir que les fonds européens ne financent pas des projets créant de la dépendance des "bénéficiaires" vis-à-vis des opérateurs ou prestataires de service intermédiaires, encourager l'organisation civique des Rroms et Voyageurs. Conditionner l'accès aux fonds européens par un volet de lutte contre l'antitsiganisme à construire et à mettre en place en employant les plus récentes connaissances et expertises sur ce sujet.

⇒ Conseil de Vie Sociale (CVS) : l'animateur du CVS dans un projet d'insertion ne devrait pas être le même que l'opérateur chargé du relogement des personnes.

➤ **Formations adaptées par type de public**

POINT d'ATTENTION: Une formation des formateurs est un préalable indispensable sous peine de formation contre productrices en raison du piège culturaliste. Ce risque est fatal, tant les connaissances sur le sujet sont installées dans la confusion entre "tsiganes" - catégorie hétérogène stigmatisée et "roms", catégorie inconnue et incomprise dont seule l'étiquette est collée sur la première catégorie.

⇒ Formations obligatoires sur l'antitsiganisme et sur les discriminations qui en découlent, à l'intention des fonctionnaires et agents d'accueil, (police, justice, administrations publiques diverses).

⇒ Formations auprès des acteurs du social afin d'accompagner la transformation du travail social en tenant compte des discriminations relatives à l'antitsiganisme.

➤ Confier à une autorité publique la mission d'observer et surveiller les discours antitsiganes dans les médias et internet, qui produirait un rapport annuel de ses observations. Faciliter la circulation des connaissances les plus récentes sur l'antitsiganisme auprès de cette autorité et tous les acteurs publics

⇒ Le CSA l'instance mobilisée pour ce genre de travail (Loi Avia). Le projet PECAO illustre également la nécessité de s'appuyer sur de telles ressources pour favoriser une **participation efficace et pertinente**. Aussi, les journalistes doivent être des cibles de la lutte contre l'antitsiganisme.

➤ Financer activement des associations ou groupements de Rroms et Voyageurs, garantissant ainsi un exercice égal de la participation citoyenne pour les personnes appartenant à ces groupes.

⇒ Renforcer leurs capacités opérationnelles par un accès facilité à des moyens financiers et humains; favoriser les actions qui visent l'égalité d'accès aux droits au travers d'activités de déconstruction des préjugés et d'une construction harmonieuse des identités individuelles et collectives.

➤ Soutenir et enseigner l'histoire de l'antitsiganisme dans les établissements scolaires

⇒ outiller les équipes pédagogiques avec des outils intégrant les connaissances les plus récentes sur l'antitsiganisme. Sur ce point aussi, le développement des ressources humaines est un préalable indispensable pour répondre à des demandes déjà actuelles de professeurs volontaristes, et a fortiori à celles que créera l'intégration de cette histoire dans les manuels scolaires.

Entre autres, la recommandation du Conseil des ministres du CoE sur l'enseignement de l'histoire des Roms pourrait être mise en œuvre en mettant l'accent sur l'antitsiganisme, ce qui respecte la tradition française tout en étant une démarche pédagogiquement plus efficace. En outre, les initiatives individuelles de professeurs déjà sensibilisés ne sont pas suffisantes et il faut assumer une ambition nationale pour ce type d'enseignement.

➤ Favoriser et appuyer les projets s'adressant aux jeunes Roms et Voyageurs afin de soutenir leur capacité d'action et leur pleine participation à la société française.

⇒ cette génération doit être au cœur de la stratégie nationale. Elle doit être soutenue via des projets qui restaurent une image positive et valorisante d'eux-mêmes.



**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Délégation interministérielle  
à l'hébergement et l'accès  
au logement

## **Auditions dans le cadre de la préparation de la stratégie française en réponse à la recommandation du Conseil de l'Union européenne sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms**

### **1. Audition de la Ligue des Droits de l'Homme, 11 juin 2021**

#### **Participants :**

Malik Salemkour, Président de la LDH

Bernard Eynaud, membre de la LDH

Manuel Demougeot, directeur de cabinet, directeur de la mission Résorption Bidonvilles à la Dihal

Jeanne Pierre, stagiaire à la Dihal

**Manuel Demougeot** a présenté la DIHAL, ses principes d'action. Il a rappelé la demande de la Commission Européenne, qui consiste en la rédaction d'une stratégie d'inclusion des Roms. Pour rappel, le nouvel angle européen sur cette question est beaucoup plus incitatif pour les Etats membres, avec une insistance particulière sur la question de l'anti-tsiganisme. Dans le cadre de l'élaboration de cette stratégie, **Manuel Demougeot** a ensuite demandé à la Ligue des Droits de l'Homme quels sont les points importants à leurs yeux quand il s'agit des Roms.

**Malik Salemkour** a rappelé l'implication de longue date de la LDH sur la question Rom. Il a rappelé que les Roms sont victimes de discriminations séculaires et banalisées et de racisme : c'est ce racisme "banal", qui n'est pas perçu comme un racisme et qui nie l'humanité des Roms, qui représente le principal point de blocage.

Il a également rappelé que l'approche de la Ligue des Droits de l'Homme était une approche humaniste et replaçant chacun dans leur individualité face aux difficultés auxquels ils sont confrontés, visant la résorption de l'habitat précaire, dans un objectif de faire rentrer les bénéficiaires le plus vite possible dans le droit commun.

**Malik Salemkour** juge qu'un travail mémoriel sur l'esclavage et le génocide des Roms est essentiel pour déconstruire les préjugés. La LDH estime qu'il faut dé-ethniser les actes de délinquance commis par des gens du voyage et des Roms, notamment dans les médias et sur les réseaux sociaux. La plateforme Pharos et les procureurs doivent être sensibilisés pour lutter contre la haine en ligne.

Sur la question des gens du voyage, de nombreuses discriminations sur le mode d'habiter demeurent : il faut normaliser la diversité des façons d'habiter et faire en sorte que les intercommunalités fournissent des zones d'accueil nombreuses et permettant une bonne qualité de vie.

**Bernard Eynaud** a déploré le manque de sensibilisation des collectivités locales aux questions du racisme anti-Roms et souligné le besoin d'un volet de formation pour les élus à ces problématiques.

**Bernard Eynaud** a également noté que certains habitants ne rentraient pas dans les dispositifs proposés. Il insiste donc sur le fait qu'au-delà d'une approche strictement quantitative, il faut également ré-évaluer qualitativement les dispositifs mis en œuvre en associant le plus possible les personnes concernées, considérées non plus comme bénéficiaires mais comme « sujet-acteur ». Cela permet de prendre en compte les réalités du terrain et de co-construire une démarche inclusive.

**Bernard Eynaud** a enfin souligné que ces actions et leur coordination ne sauraient reposer uniquement sur une démarche volontaire des associations : il faut une montée en compétences des opérateurs.

**Malik Salemkour** a insisté sur le besoin du partage d'expériences entre associations et opérateurs, ainsi que sur la nécessité d'évaluer ce qui marche ou non.

**Manuel Demougeot** a posé plusieurs questions à la LDH : comment mieux travailler ensemble ? Comment mobiliser les élus ? La LDH est intimement liée à Romeurope : y a-t-il moyen de collaborer ?

**Malik Salemkour et Bernard Eynaud** ont répondu que la LDH allait réinvestir le plaidoyer de Romeurope et porter une parole singulière. Sur la question de la mobilisation des élus, ils ont souligné la nécessité de ne pas prêcher uniquement des convaincus et d'essayer de former ceux qui sont plus méfiants. Le racisme anti-Roms échappe au clivage gauche-droite et les formations peuvent donc se faire en dehors des configurations partisanes.

**Bernard Eynaud** a souligné, pour le travail mémoriel, qu'il serait intéressant d'inclure la question du génocide des Roms lors des commémorations réalisées en France.

La Ligue des Droits de l'Homme a également mis en avant, en tant que remarque complémentaire, la recrudescence d'évangéliques et de dérives sectaires au sein des communautés des gens du voyage comme au sein des ressortissants roumains et bulgares, qui peuvent avoir aussi un impact fort sur l'éducation sexuelle des jeunes femmes.

## 2. Audition de la Fondation Abbé Pierre, 18 juin 2021

### Participants :

Florian Huyghe, responsable du secteur nouvelle offre de logements, direction des missions sociales de la Fondation Abbé Pierre

Manuel Demougeot, directeur de cabinet, directeur de la mission Résorption Bidonvilles à la Dihal

Jeanne Pierre, stagiaire à la Dihal

**Manuel Demougeot** a rappelé en introduction les différents éléments du nouveau cadre européen et son contexte, ainsi que les différents axes de travail dans l'élaboration de la stratégie française. Il a rappelé que la stratégie française, en vertu des principes républicains, reposera sur une approche universaliste. Il sera rappelé en introduction les changements du contexte politique depuis 2010, date d'élaboration de la dernière stratégie. La stratégie rappellera les dispositifs de droit commun. Deux axes supplémentaires seront abordés : la résorption des bidonvilles, ainsi que les problématiques liées aux gens du voyages (politiques en place, avancées majeures).

**Manuel Demougeot** a exposé le plan de travail pour l'élaboration de la stratégie, qui sera conçue en partenariat avec les administrations centrales mais aussi avec les auditions des différentes ONG liées à la thématique des Roms en France. C'est également un moyen de dynamiser les relations avec les organisations et de lancer une commission nationale à l'automne.

**Florian Huyghe** reproche principalement à la stratégie de 2010 de ne pas répondre à la question de l'intégration au sens d'habiter un territoire. Loger et travailler ne signifie pas forcément habiter. La stratégie nationale française devrait donc aborder de nouvelles thématiques, comme la question des femmes, des enfants, de l'accès à la culture, des modalités de transport, etc. Un des objectifs de ce questionnement est de résoudre la question de l'isolement - comme elle se pose pour les personnes âgées, les personnes à la rue, les jeunes. Il souligne l'intérêt de s'éloigner des dispositifs pour établir une stratégie qui s'adapte mieux aux besoins des personnes, afin de distinguer et inverser questions sociales et réponses techniques.

**Manuel Demougeot** souhaite en savoir plus sur les positions et les actions recommandées par la Fondation Abbé Pierre sur l'antitsiganisme. Il a également interrogé Florian Huyghe sur la place que veut prendre la fondation Abbé Pierre au niveau européen.

**Florian Huyghe** a répondu que les Roms et les Gens du Voyage ne sont pas en tant que tel les cœurs de cible de la Fondation Abbé Pierre, mais bien les personnes en précarité, dont font parfois partie ces personnes. Toutefois, Florian Huyghe souligne l'importance concernant ce point d'une politique d'action

équilibrée entre gens du voyage et Roms. Les bidonvilles bénéficient d'une action forte, qui a évolué au fil des années avec une action sur les représentations inhérentes. On constate moins de violences dans les mots (qui ne peut faire oublier les moments de flambée comme en 2019). A l'inverse, en ce qui concerne les gens du voyage, le milieu associatif a peu changé et leur situation a peu évolué. Certains collectifs et associations mobilisent la parole.

**Manuel Demougeot** a demandé comment dynamiser le lien avec les organisations de la société civile.

**Florian Huyghe** a souligné que le collectif Romeurope était en train de connaître une nouvelle impulsion. Vis-à-vis du milieu de la société civile et de ses organisations, il a jugé la dynamique actuelle très positive, permettant d'apporter plusieurs nouvelles visions. Il a apprécié la complémentarité apportée par les associations et leurs différentes postures vis-à-vis de la DIHAL, qui permettent d'obtenir la confiance d'autres acteurs et d'élargir le champ d'action. Néanmoins, chacun doit redéfinir sa position, cela implique de redéfinir des positions de confiance entre acteurs. Et surtout d'avoir une compréhension commune des enjeux (autant politique qu'organisationnel).

Concernant le besoin de professionnalisation des opérateurs, **Florian Huyghe** a répondu que l'accès à la formation à la gestion de projet devrait être élargi (pour les acteurs de la société civile, comme publics). Néanmoins, il indique que les postures militantes sont parfois nécessaires et qu'il faut composer avec cette complémentarité. En matière de formation, il y aurait intérêt à réaliser des sessions de formations conjointement avec la DIHAL. Sciences Po Lille propose par exemple un MOOC à ce sujet.

Enfin, **Florian Huyghe** a émis l'idée de garantir une continuité dans les actions, pour éviter les ruptures d'accès aux différents dispositifs lors des changements d'élus, du corps préfectoral, mais aussi de l'ensemble des acteurs : il serait par exemple possible de "mettre sous cloche" certains territoires pour empêcher les ruptures d'accès et réduire le nombre de bidonvilles.

### 3. Audition du CNDH Romeurope, 24 juin 2021

#### Participants :

Anthony Ikni, délégué général de Romeurope

Manuel Demougeot, directeur de cabinet, directeur de la mission Résorption Bidonvilles à la Dihal

Jeanne Pierre, stagiaire à la Dihal

**Manuel Demougeot** a rappelé les grandes lignes du cadre européen, le contexte de son élaboration et les modalités de préparation de la stratégie française pour le cadre 2020-2030. Il a rappelé que le document serait porté par la France et pas seulement par la Dihal, qu'il sera envoyé à la Commission européenne par le SGAE. Des contributions écrites pourront être annexées.

**Anthony Ikni** a souligné que Romeurope favorisait une approche universaliste dans ses actions. Romeurope apprécie néanmoins le fait que la Commission européenne, dans son approche ethnique, encourage la participation des populations Roms à l'élaboration de politiques publiques qui les concerne. Romeurope trouve également que l'approche française et sa vision non-ethnique permet de régler de manière commune et non-stigmatisante certaines problématiques. **Anthony Ikni** souligne toutefois que l'universalisme français ne doit pas signifier faire preuve d'aveuglement et qu'il y a bien des spécificités propres à l'anti-tsiganisme. **Anthony Ikni** a rappelé que le danger était principalement l'essentialisation des Roms.

**Manuel Demougeot** a insisté sur le fait qu'une approche universaliste n'empêche pas de reconnaître les spécificités d'une situation donnée ni de lutter contre l'antitsiganisme.

**Anthony Ikni** a ensuite présenté les recommandations de Romeurope, à la lumière des différents objectifs du cadre européen. Concernant l'objectif transversal de l'égalité, il préconise les recommandations suivantes :

- Formation des policiers, des magistrats et des travailleurs sociaux à la question de l'anti tsiganisme. La question logistique de ces formations est importante car la DILCRAH n'a pas les moyens de les mettre en place.
- Actions concrètes contre l'anti tsiganisme en ligne, car l'engagement concret est trop peu présent par rapport aux engagements sur le papier.
- Sensibilisation scolaire à l'anti tsiganisme qui doit avoir lieu via une présence plus importante des Roms et de leur histoire dans les programmes scolaires, pas forcément sous l'angle de la déportation mais sous un angle de remise en contexte historique.

Sur la question de l'inclusion et de la lutte contre la pauvreté :

- Améliorer la connaissance du droit au séjour des citoyens de l'UE pour que les organismes de protection sociale puissent avoir des pratiques harmonisées. Il faut que ces caisses adoptent des circulaires nationales et publiques cohérentes.
- Pour ce qui est des programmes d'insertion, **Anthony Ikni** juge efficaces les programmes ALEJ et SIBEL, en dépit de leurs zones d'application réduites. Il serait intéressant de les étendre au delà de leurs caractères expérimentaux.
- La domiciliation est importante pour l'inclusion (possibilité de recevoir du courrier, adresse à pouvoir mettre sur les documents administratifs). Il faut rappeler leur mission aux CCAS qui ne sont pas au courant de leur obligation de domicilier les personnes.

Sur la participation, **Anthony Ikni** a estimé que la participation politique était souvent empêchée par la nécessité de survivre au quotidien lorsque l'on vivait au sein d'un bidonville ou d'un campement. Il a rappelé l'exemple d'une distribution de flyers traduits en 2019 pour les élections, qui avait eu peu d'impact.

**Manuel Demougeot** a souligné qu'il était peut-être possible d'employer la plateforme pour améliorer la participation.

**Anthony Ikni** a répondu que l'important était d'aller vers l'autre, via des éléments de traduction, de simplification pour les populations peu aisées avec la lecture...

Concernant les objectifs sectoriels, **Anthony Ikni** a émis les recommandations suivantes :

Au sujet de l'éducation :

- La France devrait se saisir de la Garantie Européenne à l'Enfance pour obtenir des financements.
- Il serait intéressant de débloquer des financements pour les classes UPE2A pour les élèves allophones ; le manque de moyen empêche les élèves d'accéder aux bonnes classes et de progresser.
- Pour une meilleure inclusion numérique des élèves, il serait bon de lutter contre l'illectronisme avant de fournir du matériel.

Concernant l'emploi :

- Étant donné que le décrochage scolaire atteint un pic autour de 14-16 ans, Romeurope recommande une attention particulière à porter à l'insertion professionnelle des jeunes, avec des programmes comme ALEJ.
- **Anthony Ikni** recommande de raccrocher les jeunes à la citoyenneté, via plusieurs volets : un service civique un peu plus long pour raccrocher les jeunes à la citoyenneté ; une garantie jeune car elle permet de stabiliser les ménages avec un revenu supplémentaire et ainsi éviter le décrochage ; pour enfin raccrocher les jeunes à une formation qualifiante, en vertu de l'obligation du gouvernement de garantir une formation aux jeunes entre 16 et 18 ans.

**Anthony Ikni** déplore le manque de points forts de l'ancienne stratégie. Pour la nouvelle, il recommande plus de moyens pour que les associations puissent agir. Il recommande également de décloisonner le sujet un maximum pour impliquer tous les ministères et pas seulement la DIHAL. Il a également souligné l'importance d'établir des objectifs mesurables et concrets.

En réponse à une question concernant le rôle de Romeurope plus spécifiquement, **Anthony Ikni** a souligné le fait que certaines associations comme la Cimade ou Amnesty se sont mises en retrait sur la question Rom pour se reposer sur l'expertise de Romeurope, bien que Romeurope n'ait pas forcément les moyens d'assurer un suivi sur tous les dossiers.

#### **4. Audition de la Voix des Rroms, 24 juin 2021**

**Participants :**

Saimir MILE, Juriste de la Voix des Rroms

Diane BROSSARD, Coordinatrice de la Voix des Rroms

Manuel Demougeot, directeur de cabinet, directeur de la mission Résorption Bidonvilles à la Dihal

Jeanne Pierre, stagiaire à la Dihal

**Manuel Demougeot** a rappelé le contexte de l'élaboration de la stratégie nationale d'inclusion des Roms. Il a rappelé le travail autour du triptyque gens du voyage, résorption des bidonvilles et droit commun, qui sera porté dans la stratégie qui sera avancée par le gouvernement français et pas uniquement par la DIHAL. Il a ensuite demandé à la Voix des Roms leurs propositions et recommandations pour la stratégie.

**Saimir Mile** a exposé les principes essentiels qui structurent la philosophie d'action de la Voix des Roms et que, à travers ses recommandations qu'elle soumettra aussi par écrit, l'association souhaite voir structurer la stratégie. Pour la Voix des Roms, la stratégie doit s'articuler autour le principe de base de lutte contre l'anti tsignanisme. Cette forme particulière de racisme parasite à la fois l'action sociale en direction de la population ciblée par le cadre européen et la stratégie nationale, et la capacité des personnes issues cette population à s'inscrire convenablement dans la société sur un pied d'égalité avec le reste de la population, française ou étrangère, relevant normalement d'un seul et même statut juridique. Si elle se construit sur ce principe, la stratégie française pour l'intégration des "Roms et des gens du voyage" sera non seulement un instrument efficace sur le plan national, mais aussi un exemple à suivre pour les autres Etats membres et l'Union européenne elle-même, dans la diversité des traditions politiques, c'est-à-dire celle qui prétend adopter une approche ethnique ou bien celle qui la rejette. Car dans les faits, comme La voix des Roms l'a systématiquement signalé dans les rapports de monitoring de la stratégie française, les différences des approches sont illusoire. Lorsqu'il s'agit des politiques publiques, ceux qu'on peut ci et là qualifiés de "Roms" ou "gens du voyage" sont toujours les personnes stigmatisées en tant que "tsiganes", indépendamment de la réalité de leur appartenance ethnique ou à la catégorie administrative des "gens du voyage". La concentration de la stratégie nationale française sur la lutte contre l'antitsiganisme avec une déconstruction méthodique des concepts qu'il mobilise, à la fois dans l'esprit de la société dans son ensemble et des institutions en particulier, comme dans l'esprit des personnes concernées, permet de comprendre vraiment l'approche française. Mieux comprise et explicitée, cette approche permettrait, selon **Saimir Mile**, l'efficacité de la stratégie d'intégration dans le respect de la laïcité et des cultures. Une autre condition pour sa réussite est que cette stratégie ne soit pas portée par la DIHAL mais qu'elle mobilise l'ensemble des ministères concernés.

A partir de cette approche, **Diane Brossard** a présenté plusieurs recommandations élaborées par la Voix des Roms.

En matière de participation, **la Voix des Roms** recommande de soutenir des organismes et des collectifs qui se donnent pour mission d'impulser et/ou de soutenir l'organisation des premiers concernés. Il est possible de faire émerger la voix des premiers concernés à travers des projets spécifiques (ex: projet PECAO). Lors des projets de suivi ou d'insertion, il est important d'inclure ces organismes car les opérateurs ne permettent pas toujours une appropriation du projet par les bénéficiaires. Une autre recommandation liée à la participation est de garantir une écoute et une attention aux souhaits émis par les bénéficiaires (ex : MOUS Voltaire).

**Manuel Demougeot** a rappelé l'importance d'instances d'expertise au démarrage des projets. Il a également rappelé que *Résortions-bidonvilles* allait bientôt ouvrir de plus en plus d'accès aux personnes vivant en bidonvilles, donc aux premiers concernés.

**Saimir Mile** a rappelé que pour que la résorption se passe du mieux possible, il faut une multiplicité d'acteurs qui interviennent régulièrement : les opérateurs seuls peuvent être contre-productifs dans leur rhétorique visant à convaincre les bénéficiaires que l'amélioration de leur condition par la sortie du bidonville a un prix qui est de changer leur mode de vie. Des collectifs et des associations de concernés peuvent apporter une autre manière bien plus modérée d'aborder cette question et augmenter les chances de réussite de par l'appropriation des projets par les bénéficiaires. Le levier financier de la DIHAL doit être utilisé autant comme de manière incitative pour les initiatives qui adoptent cette multiplicité et diversité d'acteurs, que de manière dissuasive en refusant l'accès aux fonds aux initiatives qui n'incluent pas cette innovation.

**Diane Brossard** a présenté la seconde recommandation de la Voix des Roms : il y a une nécessité de formation, mais aussi de former les formateurs.

Concernant la question de l'éducation, **la Voix des Roms** recommande l'enseignement de l'histoire de l'antitsiganisme : il n'est pas possible d'enseigner l'histoire des Roms sans déconstruire le processus historique de la construction des tsiganes comme catégorie stigmatisée.

**Diane Brossard** souligne que certains enseignants demandent à être outillés, mais cela relève essentiellement d'intentions individuelles. Il faut un soutien politique et académique, un soutien ministériel.

En réponse à une question sur de possibles études pouvant servir de document de référence, **Saimir Mile** a désigné le 3e rapport de monitoring de la stratégie française et le texte de référence par l'alliance européenne contre l'antitsiganisme comme pouvant servir d'étude de référence.

**La Voix des Roms** a également émis une recommandation concernant l'observation des discours antitsiganes dans les médias et sur Internet : le CSA peut être mobilisé, mais il faut aussi sensibiliser les médias.

**La Voix des Roms** recommande également de placer des moyens sur la jeune génération de la population rromani de France dans sa diversité, en appuyant des projets dirigés en premier lieu vers les jeunes. Cela pourrait notamment contribuer à leur éducation citoyenne.

**Manuel Demougeot** a demandé comment dynamiser le dialogue Etat/société civile, ainsi que les relations entre La Voix des Roms et de grandes associations comme SOS Racisme.

**Saimir Mile** a répondu que **la Voix des Roms** a pris l'initiative de créer un cercle associatif (rejoint d'ores et déjà par la FNASAT, l'ANGVC et le CNDH Romeurope) au sujet du Plan national de lutte contre l'antitsiganisme avec des organisations travaillant directement avec les populations rromani et ayant des ressources pour la rédaction de ce plan demandé en 2019. Etant donné que l'expertise en la matière est à la fois nouvelle et limitée à quelques personnes et structures, La voix des Roms en tête, il leur incombe la responsabilité de la consolider et de partager une vision commune, avant d'appeler les associations anti-racistes historiques à rejoindre le cercle des acteurs de cette lutte à mener.

Enfin, **la Voix des Roms** recommande à nouveau à la DIHAL de se coordonner avec tous les acteurs contre le racisme (DIHAL, DILCRAH, CNCDH, sous-préfète à l'égalité des chances...), afin que tous soient mobilisés ensemble. La Voix des Roms estime que la France peut être le pays qui donne une nouvelle impulsion à la lutte contre l'antitsiganisme en Europe.

## 5. Audition de Médecins du Monde, 2 juillet 2021

### Participants :

Orane Lamas, chargée de projets "santé des personnes mal logées", Médecins du Monde  
Morgan Garcia, chargé de mission squats, Médecins du Monde Bordeaux  
Guillemette Hannebicque, médiatrice santé Médecins du Monde  
Manuel Demougeot, directeur de cabinet, directeur de la mission Résorption Bidonvilles à la Dihal  
Jeanne Pierre, stagiaire à la Dihal

**Manuel Demougeot** a rappelé les modalités d'élaboration de la stratégie d'inclusion : à la suite du cadre 2020-2030 d'inclusion des Roms porté par la Commission européenne, la France portera à l'automne une stratégie nationale. La stratégie sera élaborée après une série d'auditions réalisées avec les Directions d'Administration Centrales et les organisations de la société civile. **Manuel Demougeot** a rappelé que la stratégie conserverait l'approche républicaine française, mais que cela n'empêchait pas un engagement de la France pour l'inclusion des populations Roms. Une attention particulière sera portée à la lutte contre l'antitsiganisme.

**Orane Lamas** a rappelé que Médecins du Monde avait jusqu'en 2013 des programmes dédiés aux Roms, mais que depuis, l'association avait changé le nom de ces missions en "programme squats et bidonvilles".

Concernant l'ancienne stratégie, **Orane Lamas** a souligné la mention de la médiation santé dans la stratégie de 2010. Depuis l'élaboration de l'ancienne stratégie, de nouvelles avancées sur le plan de la santé ont eu lieu, notamment dans le cadre de l'instruction du 25 janvier 2018, ce que Médecins du Monde salue.

**Orane Lamas** a ensuite exposé les propositions de Médecins du Monde, principalement centrées sur la santé. Une recommandation transversale émise par **Médecins du Monde** est l'accès à l'interprétariat, indispensable pour faciliter l'accès à la santé, pour lutter contre les réseaux de traite ainsi que contre

l'exploitation des enfants, mais que le cadre européen ne mentionne pas. Médecins du Monde invite la France à se saisir de cette question dans l'élaboration de la stratégie française.

En gardant à l'esprit cette recommandation, **Médecins du Monde** propose :

1. Des actions à mener pour un universalisme proportionné et un meilleur accès à la santé. Ces actions devront avoir lieu auprès des publics, mais aussi auprès des professionnels.

Auprès des publics, plusieurs propositions pour améliorer l'accès à la santé sont envisagées :

- Améliorer l'accès à la domiciliation, car il s'agit de la première étape d'ouverture des droits. Cela nécessite des moyens suffisants pour les CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale) et les organismes domiciliaires, et de mettre en place des référents domiciliation au sein des Unions Départementales des CCAS.
- Renforcer les dispositifs accessibles sans droits ouverts. Cela peut se traduire par plusieurs actions concrètes :
  - Créer des dispositifs mobiles, englobant les compétences des centres de Protection Maternelle et Infantile (PMI) et des Centres gratuits d'information de dépistage et de diagnostic (CEDIG), servant à l'articulation avec le droit commun.
  - Renforcer les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) mobiles, et notamment des PASS pédiatriques car les PMI ne peuvent pas toujours aller voir les enfants et servent surtout de dispositif de prévention. Ces PASS mobiles devraient servir à repérer les femmes enceintes dans la rue de manière plus précoce, et garantir une vigilance accrue sur la santé des femmes enceintes sans droits ouverts.
  - Améliorer la connaissance et l'effectivité du droit au séjour des européens inactifs, en adoptant des circulaires nationales publiques et en harmonisant, à l'échelle européenne, la recherche de droits dans le pays d'origine.
  - Permettre l'accès à un suivi et à un accompagnement social par les habitants de squats et bidonvilles et établir des cadres dans les différents dispositifs afin de lutter contre les pratiques discriminatoires.
  - Intégrer l'Aide Médicale d'Etat dans le régime général de la sécurité sociale pour simplifier l'accès aux droits (situations de non-recours fréquentes à cause de la complexité des démarches).
- Renforcer les moyens et la mobilité des dispositifs de santé mentale
- Adopter une stratégie nationale pour améliorer l'accès à un médecin traitant
- Généraliser et pérenniser le recours à la médiation en santé, en renforçant le financement de cette profession, en développant la formation et la reconnaissance en tant que métier, en rendant visible les actions et missions des médiateurs, en garantissant un appui sur les principes d'action proposés par la Haute Autorité de Santé et le Programme National Médiation Sanitaire.
- Garantir l'accès à une contraception efficace et à l'IVG via les Centres de Planification et d'Education Familiale.
- Améliorer l'accès aux soins bucco-dentaires des enfants, la santé environnementale (saturnisme, brûlures) et la lutte contre la malnutrition (beaucoup de cas de surpoids). Cela passe également par de la prévention.

Auprès des professionnels, les actions suivantes sont envisagées :

- Sensibiliser les professionnels de santé aux difficultés d'accès aux soins des publics en situation précaire, via la formation (stages, interventions dans les organismes de formations des professionnels de santé), et via la pratique (développer les interventions dans les structures de soins afin de déconstruire les représentations des professionnels). Il faut également faire remonter les refus de soins.
- Développer et accompagner les travailleurs pairs médico-sociaux
- Sensibiliser les professionnels de la protection de l'enfance et développer leur mobilité dans les squats et bidonvilles, car certaines actions de maltraitance sont vues comme "culturelles" par l'ASE.

Médecins du Monde recommande de surcroît que les dispositifs mis en place ne soient pas développés de manières parallèles mais de manière intégrée pour ne pas nourrir les processus d'exclusion.

2. Médecins du Monde recommande un accès à des logements non soumis à la ségrégation résidentielle et à des services adéquats. Pour ce faire, les actions suivantes sont recommandées :
  - Garantir l'accès aux services essentiels. Cela peut se traduire par plusieurs sous-actions :

- Garantir un accès à l'eau en garantissant une transposition ambitieuse de la directive eau en droit français, et en clarifiant les compétences et responsabilités des acteurs publics.
- Garantir un accès à l'électricité et mettre en place des mécanismes de financements et d'aide au paiement des fluides.
- Insister sur le fait que la stabilisation dynamique des lieux de vie est préalable à la résorption des bidonvilles, car ce fait est encore mal compris par certains départements.
- Garantir un accès au logement, en co-élaborant avec les personnes concernées des solutions de logement, en prenant en compte les diversités de situations, de structures familiales, d'activités professionnelles et de migrations pendulaires.

## 6. Audition de Louis Bourgois, 26 août 2021

### Participants :

Louis Bourgois, chercheur en sciences sociales<sup>1</sup>

Manuel Demougeot, directeur de cabinet, directeur de la mission Résorption Bidonvilles à la Dihal

Jeanne Pierre, stagiaire à la Dihal

**Manuel Demougeot** a rappelé le contexte de l'élaboration de la stratégie nationale d'inclusion des Roms. Depuis le mois de juin, la DIHAL a conduit une série d'auditions avec des ONG engagées sur la question des Roms et des bidonvilles, ainsi qu'avec les Directions d'Administration Centrale (DAC). Des auditions avec les organisations représentatives des collectivités locales sont également prévues. Le document final sera porté par l'Etat et sera nourri de contributions écrites des ONG et des DAC auditionnées. Il sera articulé autour de trois piliers principaux : la lutte contre l'antitsiganisme, les Gens du Voyage, et la résorption des bidonvilles. La stratégie sera donc plus claire et exprimera des objectifs politiques clairement affichés. L'article publié par Louis Bourgois est une opportunité de relancer la discussion avec le monde de la recherche.

**Manuel Demougeot** a rappelé l'évolution de la situation des bidonvilles en France. Concernant la situation en France métropolitaine, même si les bidonvilles composés de ressortissants intra-UE sont en baisse, l'augmentation de bidonvilles où vivent des ressortissants extra-UE fait que la baisse du nombre de bidonvilles est moins importante qu'espérée. **Manuel Demougeot** a ensuite demandé à Louis Bourgois son avis sur le cadre européen.

**Louis Bourgois** a d'abord rappelé que selon les études de Tommaso Vitale, on enregistre une légère baisse de l'antitsiganisme, bien que ce racisme demeure encore très présent. Il a ensuite présenté les éléments principaux de ce qu'il compte présenter lors de l'échange. Ces éléments se divisent en deux parties : la première porte sur différents points de vue concernant la politique menée par la DIHAL, tandis que la seconde concerne des pistes qui semblent importantes à Louis Bourgois pour l'élaboration de la stratégie.

### Concernant la première partie sur les politiques menées, cinq points sont à souligner :

1. La stratégie d'inclusion de 2011 cible les Gens du Voyage avant de s'ouvrir à l'ensemble des personnes en grande précarité, sans spécification sur les migrants européens précaires, reconnus ou se reconnaissant comme Rom. Une solution possible serait de caractériser les personnes de cette population comme ayant une spécificité, celle de leur migration. Au-delà des termes, **Louis Bourgois** conseille de mettre en valeur une action publique qui cherche une solution à ces situations spécifiques et complexes, qui revient sur des expériences locales.
2. La politique menée depuis 2010 concernant les bidonvilles est passée d'une politique qui s'appuie essentiellement sur les expulsions à une politique assumée de résorption, qui intègre l'accompagnement social des familles.
3. **Louis Bourgois** a souligné le caractère hybride de cette politique de résorption. Bien que cette politique soit en bas de la hiérarchie des normes, l'action publique est structurée grâce à une

---

<sup>1</sup> Auteur notamment d'une thèse intitulée « Résorber à bas bruit : ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires » et d'un article intitulé « Une lutte franco-européenne : le conflit de définition autour des populations européennes vivant en bidonvilles en France, identifiées comme « Roms » », *Politique européenne*, 2020/3 (N° 69), p. 40-71. URL : <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2020-3-page-40.htm>

avancée souple au fil du temps, menée grâce à l'influence grandissante de la DIHAL et de la coalition d'acteurs pour l'enjeu commun de la question des bidonvilles.

4. On constate une baisse du nombre de migrants intra-UE précaires en bidonvilles. Ce changement de population a lieu en raison de plusieurs facteurs : projets d'insertion, insertion de manière autonome, retour au pays, éclatement des sites sous la forme d'habitats précaires moins visibles.
5. A la suite de cette évolution, on décompte trois types de situations de "Roms" en bidonvilles, que l'on peut caractériser en fonction des situations :
  - Les ménages insérés, dont un des membres est en emploi ou en formation et où les enfants sont scolarisés (ce qui n'exclut pas le fait qu'ils restent parfois dans la précarité)
  - Les ménages gravitant autour des systèmes d'assistance (en vivant dans des hébergements d'urgence, ou à l'hôtel), ce qui nuit à leur suivi sur le long-terme
  - Les ménages qui demeurent en besoin d'accompagnement (cumul de difficultés avec de nouvelles problématiques de dépendance, de toxicomanie, de santé mentale, d'exploitation humaine, etc.)

**Louis Bourgois** a ensuite évoqué plusieurs enjeux et pistes de travail pour l'inclusion des Roms :

- Il faut prendre en compte les trois situations évoquées précédemment et adapter les interventions en fonction de ces dernières. Cela implique de bien connaître les systèmes d'aide pour éviter la non-proposition des recours possibles, des enjeux de partenariats et de formation pour les intervenants, des enjeux de mobiliser des expertises spécifiques sur divers sujets (santé mentale, grande précarité). Il faut également analyser les raisons du non-recours, et faire attention aux risques d'aggravation des situations familiales, en particulier pour les familles en hébergement d'urgence. Un vrai point faible des projets d'insertion pour ces personnes réside dans le fait que les projets sont souvent trop courts, avec peu de suivi.
- **Louis Bourgois** insiste sur l'enjeu de la formation, car il existe pour l'instant peu de modules sur la grande précarité, sur le sans-abrisme et les migrations. De même, peu de formation continue est dispensée. Les appels à projets peuvent représenter une porte d'entrée pour ces formations. Il est également possible de créer des formations participatives et collaboratives avec des personnes qui sortent des bidonvilles ou de la grande précarité. **Louis Bourgois** souligne également l'enjeu de formation des bénévoles intervenant à la fois sur le terrain et dans les projets de l'État, car ils peuvent être vus comme des travailleurs gratuits : il s'agit là d'intégrer l'action bénévole au sein de l'action publique.
- **Louis Bourgois** estime qu'il faut relier la problématique de l'inclusion des Roms et de la résorption des bidonvilles aux politiques existantes de lutte contre la pauvreté (logement d'abord, etc.) afin de garantir le droit commun sans créer de filière spécifique.
- La participation des personnes est un enjeu important, et son absence est une des causes derrière les solutions non-adaptées aux diverses situations. Toutefois, on constate une non-participation généralisée sur l'ensemble des initiatives. La question des lieux pour mobiliser la participation des personnes aux projets est importante, car elle change en fonction de si la réunion se passe dans le bidonville ou non.

En réaction à ces éléments, **Manuel Demougeot** souligne que la DIHAL cherche à élargir le champ d'opérateurs pour insuffler de nouvelles dynamiques à la résorption, et prévoit de monter un plan de formation pour tous les acteurs intervenant en bidonvilles. Concernant la participation, une autre piste pourrait être la participation des habitants sur la plateforme numérique.

## **7. Audition de François Prochasson, vice-président de Nantes Métropole, Marie-Annick Benâtre, adjointe au maire de Nantes, Vincent Boileau, conseiller municipal d'Orvault, 14 septembre 2021**

### **Participants :**

François Prochasson, vice-président de Nantes Métropole

Marie-Annick Benâtre, adjointe au maire de Nantes

Vincent Boileau, conseiller municipal d'Orvault

Manuel Demougeot, directeur de cabinet, directeur de la mission Résorption Bidonvilles à la Dihal

Jeanne Pierre, stagiaire à la Dihal

En guise d'introduction, **Manuel Demougeot** a rappelé le contexte de l'élaboration de cette stratégie française d'inclusion des "Roms". Il s'agit d'un renouvellement du cadre européen 2010-2020 pour 2020-

2030. La stratégie 2020 abordera trois piliers : l'antitsiganisme, l'inclusion des Gens du Voyage et la résorption des bidonvilles, où vivent en majorité des ressortissants européens d'origine roumaine et bulgare. Le travail de la DIHAL est de compiler les contributions des différents ministères et d'organiser des auditions avec les organisations de la société civile, les ONG mais aussi les représentants des collectivités, tels que MM. Prochasson et Boileau, qui peuvent partager leurs expériences locales dans la métropole nantaise.

**François Prochasson** a rappelé que Nantes était fortement concernée par la situation dans les bidonvilles, car la métropole nantaise suscite une forte attraction de par ses activités de maraîchage, ce qui attire des migrants économiques Roms. Ces arrivées créent de nouveaux bidonvilles et un nouveau cycle d'expulsion chaque été. La résorption des sites passe notamment par une stabilisation des terrains, une amélioration des conditions de vie, mais elle ne peut pas se terminer par un accès au logement car la métropole ne dispose pas de suffisamment de foncier pour loger tous ceux qui en auraient besoin. **François Prochasson** souligne la nécessité d'expertise de la DIHAL, d'échanges avec des territoires qui ont pu mener à bien la résorption afin de créer une stratégie propre au territoire nantais.

**Vincent Boileau** est ensuite revenu sur la situation sur l'agglomération nantaise et en particulier Orvault, qui dispose de deux terrains pérennes pour les personnes sédentaires. En revanche, pour les Gens du Voyage, certaines situations sont inacceptables pour les habitants et risquent de précipiter des risques d'expulsions.

**Manuel Demougeot** a demandé si la question des évacuations est évoquée dans les comités de pilotage avec la préfecture.

**François Prochasson** a répondu que la question était évoquée de manière différenciée. La préfecture envoie à chaque évacuation un diagnostic social pour qu'il y ait au moins une prise en charge en cas de concours de la force publique. Encore une fois, le foncier manque pour reloger. On constate aussi une mise en fourrière des caravanes dont les propriétaires ne pouvaient pas avancer de carte grise, ce qui a conduit à la destruction de leurs affaires avec leurs véhicules.

**Marie-Annick Benâtre** a souligné les difficultés pour offrir des solutions adaptées aux situations, telles que le souhait de demeurer dans le clan familial, les familles avec enfants... Les sas et terrains d'insertion ne sont pas adaptés pour certaines situations. Il y a une réflexion à conduire pour que les réponses apportées correspondent moins à ce qui est souhaité par les collectivités et plus à ce dont les habitants ont besoin, dans une approche qui les amène vers le droit commun et qui ne les stigmatise pas.

**Vincent Boileau** a rappelé l'existence de dispositifs "spécifiques" aux publics Roms dont il est difficile de sortir et qu'il faudrait repenser dans une approche de droit commun. Néanmoins, cela demande des moyens qui dépassent les capacités de la commune. Le niveau de financement requis est trop élevé et cela nuirait à d'autres compétences obligatoires de la ville. Le fait que certains coûts incombent aux communes en cas d'impayés créent des réticences. **Vincent Boileau** a notamment évoqué le site de la Jallière à Orvault, où il est difficile d'atteindre l'ampleur souhaitée d'accompagnement. Les contrôles des allées et venues sur site ou la régulation des trafics sont par exemple au-dessus des moyens de la commune.

**Manuel Demougeot** a demandé s'il existait de potentielles mesures pour faire participer et responsabiliser les habitants.

**Vincent Boileau** a répondu que des réunions avec des associations comme Romeurope ont lieu, mais peu de choses peuvent être réalisées concrètement car il subsiste des obstacles : relations d'emprise, etc. Il a néanmoins souligné l'action positive de certaines opérations, comme les services civiques contribuant à l'émancipation des jeunes femmes. Toutefois, il manque une régulation active et fréquente, qui est un dispositif coûteux et complexe à mettre en place.

**Marie-Annick Benâtre** a souligné le fait qu'au-delà de plus de 49 caravanes, la situation devient ingérable et source de tension. Les allées et venues peuvent provoquer une perte de contacts avec les interlocuteurs. D'autres personnes plus influentes peuvent alors arriver, déstabiliser le terrain et faire en sorte que l'environnement demeure dégradé.

**Vincent Boileau** a rappelé que la zone nantaise tentait de s'inspirer des villages de la solidarité, avec un meilleur contrôle et maîtrise de la situation par les pouvoirs publics. Toutefois, il reste la difficulté du financement et de la répartition des compétences.

**Manuel Demougeot** a rappelé que sécuriser un bidonville, c'est passer une sorte de contrat avec les habitants. Certaines villes avec des sites pérennes ont fait passer un contrat en roumain pour les responsabiliser. Concernant le foncier et les moyens, il faut éventuellement en discuter avec la préfecture, chercher des réponses au niveau européen ou auprès de l'ANAH. Créer du logement pour ces publics implique de mobiliser des services que l'on a peu l'habitude de mobiliser pour ce type d'habitants, comme les services d'urbanisme.

**François Prochasson** a fait état du sentiment général de fatalisme qui s'empare des maires de la zone nantaise du fait du peu d'avancées dans les projets. On constate également un sentiment d'insatisfaction chez les Gens du Voyage, qui estiment être lésés comparativement aux Roms. Le climat est délétère et ne doit pas durer, sous risque d'être source de discriminations.

**Vincent Boileau** a également rappelé le rôle de l'emprise religieuse, qui a un impact dans les aires d'accueil des Gens du Voyage et qui empiète sur la réalité laïque des problématiques. En effet, elle provoque une rupture dans le dialogue car cette emprise convainc que la loi de Dieu est supérieure aux lois de la République.

**Manuel Demougeot** a ensuite souhaité revenir sur la question de l'habitat spécifique. Le risque principal est que cet habitat spécifique devienne un habitat créé spécifiquement pour les Roms. L'objectif n'est pas de créer du transitoire qui dure. Toutefois, **Manuel Demougeot** reconnaît que les besoins spécifiques doivent être pris en compte, et qu'il faut travailler sur la façon dont l'habitat adapté peut répondre aux différentes problématiques (familles nombreuses, grande dépendance, emprise, besoin d'être ensemble) dans une approche de droit commun.

**François Prochasson** a répondu que réfléchir à une mesure complémentaire au logement social était en effet à creuser. Il faut réfléchir sur les façons de fonctionner avec des liens sociaux intégrés.

**Marie-Annick Benâtre** a mentionné qu'avant d'aller vers le logement durable, un entre deux reste à construire concernant la capacité à habiter. Il faut par conséquent travailler sur des CHRS hors des murs, sur des habitats modulables et des solutions temporaires permettant d'aller vers le logement.