**RECOMMANDATIONS DE L’OBSERVATOIRE DES DROITS DES CITOYENS ITINERANTS (ODCI)**

**Garantir une meilleure effectivité des droits des citoyens itinérants**

*Ce document a été validé en octobre 2019. Il pourra être amendé à l'avenir en fonction de l'évolution législative et de la situation des droits des citoyens itinérants en France.*

Table des matières

[Table des matières 1](#_Toc23250592)

[***Avant-propos*** 2](#_Toc23250593)

[ **Recommandation n°1 : Adopter des mesures visant à faciliter le mode de vie itinérant** 3](#_Toc23250594)

[1.1. Abroger les dispositions de la loi Besson qui imposent et limitent l’habitat des personnes itinérantes à des zones désignées par l’Etat 3](#_Toc23250595)

[1.2. Assouplir le droit de l’urbanisme 3](#_Toc23250596)

[1.3. Intégrer les modes de vie des Voyageurs dans les politiques d’urbanisme 4](#_Toc23250597)

[ **Recommandation n°2 : Garantir un droit au logement aux habitants de résidences mobiles** 5](#_Toc23250598)

[2.1. Le statut de la caravane en droit : reconnaître la caravane comme constituant un logement pour les citoyens itinérants 5](#_Toc23250599)

[2.2. Le droit d’accès à l’eau et à l’électricité 5](#_Toc23250600)

[2.3. Intégrer les résidences mobiles dans la réglementation ayant trait aux normes de décence minimales 6](#_Toc23250601)

[2.4. Assurer un droit au logement opposable et un droit au relogement dans le respect du mode de vie itinérant 7](#_Toc23250602)

[2.5. Introduire un dispositif de protection contre les expulsions 8](#_Toc23250603)

[ **Recommandation n°3 : En finir avec la « criminalisation » des citoyens itinérants** 9](#_Toc23250604)

[3.1. Abroger le délit de stationnement illicite en réunion 9](#_Toc23250605)

[3.2. Mettre fin à un système de contrôle et de surveillance 9](#_Toc23250606)

[3.3. Cesser les contrôles au faciès 10](#_Toc23250607)

[3.4. Vers une meilleure vigilance face aux discours de haine 10](#_Toc23250608)

[ **Recommandation n°4 : Assurer un meilleur accès au droit commun (droits économiques, sociaux et culturels)** 10](#_Toc23250609)

[4.1. Rendre effectif le droit à la domiciliation 10](#_Toc23250610)

[4.2. Garantir le droit à la scolarisation 11](#_Toc23250611)

[4.3. Garantir le droit à la santé 12](#_Toc23250612)

[4.5. Prendre en compte et promouvoir les droits culturels 12](#_Toc23250613)

[ **Recommandation n°5 : Rendre effectif le droit de participation des citoyens itinérants** 13](#_Toc23250614)

[***Conclusion*** 14](#_Toc23250615)

# ***Avant-propos***

L’Observatoire des droits des citoyens itinérants (ODCI) a été créé en 2017 par VoxPublic, Open society justice initiative (OSJI), European center for Leadership and Entrepreneurship Education (ECLEE) et en étroite collaboration avec le Collectif national des associations de citoyens itinérants (CNACI) pour défendre et promouvoir les droits des citoyens itinérants[[1]](#footnote-1) en France.

L’ODCI est né du constat que les citoyens itinérants ne bénéficient pas d’un traitement égal en termes d’**accès aux droits fondamentaux**. En effet, l’**absence de prise en compte de la spécificité du mode de vie** des citoyens itinérants par les lois et politiques françaises engendre un certain nombre de **pratiques discriminatoires** et une multitude de violations de leurs droits fondamentaux.

La France est pourtant liée par des obligations ayant trait à la protection des groupes perçus comme vulnérables en raison de leur statut minoritaire. La France est notamment tenue de se conformer aux dispositions formulées par le Conseil européen lors du sommet de Copenhague en 1993 qui imposent, entre autres, la mise en place d’institutions garantissant le **respect des minorités et leur protection**. Dans le même sens, la jurisprudence européenne met en exergue la nécessité pour les Etats parties à la Convention européenne des droits de l’Homme, dont la France, d’accorder une **attention spéciale aux besoins et au mode de vie particulier des Voyageurs** du fait de leur vulnérabilité en ce qu’ils constituent une minorité[[2]](#footnote-2).

C’est ainsi que l’ODCI veille, par le biais d’actions de plaidoyer, de communication et de soutien au contentieux, à rappeler les obligations susmentionnées. L’ODCI souligne notamment la nécessité de créer les **conditions garantissant** que les citoyens itinérants puissent continuer, pleinement et sans contraintes, de vivre leur **mode de vie** en conformité avec les **principes d’égalité** et de **non-discrimination.**

Dans l’objectif de favoriser la mise en œuvre de ces conditions, l’ODCI préconise un certain nombre de mesures exposées ci-dessous.

# **Recommandation n°1 : Adopter des mesures visant à faciliter le mode de vie itinérant**

## Abroger les dispositions de la loi Besson[[3]](#footnote-3) qui imposent et limitent l’habitat des personnes itinérantes à des zones désignées par l’Etat

La **majeure partie du territoire français demeure inaccessible** aux citoyens itinérants dans la mesure où la loi Besson permet de mettre en œuvre une **politique ségrégationniste**, avec le « cantonnement » de Voyageurs à des zones désignées et rendant leur installation en dehors de ces zones illégale. Le **régime d’exception** instauré par le biais de la loi Besson **prive les citoyens itinérants du choix d’élire leur propre lieu de résidence**, ce qui porte atteinte à leur liberté d’aller et venir et au principe de non-discrimination[[4]](#footnote-4).

L’ODCI appelle d’une part à l’amendement des dispositions de l’article 1er de la loi Besson qui instaurent un schéma restrictif au sein duquel le dispositif d’accueil des « Gens du voyage » se limite à un habitat en aire d’accueil, sur terrain locatif familial et en aire de grand passage et de grand rassemblement. D’autre part, l’ODCI préconise l’abrogation de l’article 9 de la loi qui permet aux communes qui remplissent leurs obligations en matière d’accueil des « Gens du voyage » de prendre un arrêté interdisant le stationnement de résidences mobiles en dehors des aires et des terrains familiaux locatifs sous certaines conditions[[5]](#footnote-5).

## Assouplir le droit de l’urbanisme

Lorsque les citoyens itinérants choisissent un mode d’habitat en dehors du schéma d’accueil des « Gens du voyage » tel qu’exposé au point ci-dessus, ils sont très souvent confrontés à de **nombreux obstacles ayant trait au droit de l’urbanisme**.

La loi dispose que doivent être soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable, les résidences mobiles faisant office d’habitat permanent des « Gens du voyage » et les terrains d’implantation doivent être situés dans des secteurs constructibles[[6]](#footnote-6). Peuvent être autorisés, à titre exceptionnel[[7]](#footnote-7),la création de terrains locatifs familiaux ainsi que des aires d’accueil sur des zones naturelles, agricoles ou forestières et /ou inondables[[8]](#footnote-8).

D’une part, l’ODCI recommande la **suppression du caractère exceptionnel de ces autorisations** puisqu’en pratique, de nombreux terrains classés en zone agricole ne font l’objet d’aucune utilisation agricole depuis des années, et d’autre part, si ces terrains classés peuvent être utilisés pour la construction par l’Etat d’aires d’accueil et de terrains locatifs familiaux, il devrait en être de même en ce qui concerne l’usage de ces terrains à titre privé. Par ailleurs, en cas de rejet d’une demande de certificat d’urbanisme, l’ODCI recommande que la décision soit motivée.

## Intégrer les modes de vie des Voyageurs dans les politiques d’urbanisme

Le mode d'habitat des Voyageurs doit être pris en compte par les politiques et les dispositifs d'urbanisme[[9]](#footnote-9). Dans chaque département, une **évaluation préalable des besoins** et de l’offre existante, *“notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, de l’évolution de leurs modes de vie et de leur ancrage doit être réalisé*”[[10]](#footnote-10). Par ailleurs, le code de l'urbanisme fixe les principes généraux de la mixité sociale et d’un **habitat non discriminatoire** à prendre en compte dans les documents d’urbanisme[[11]](#footnote-11). Enfin, la Charte d’objectifs Culture Gens du voyage et Tsiganes de France[[12]](#footnote-12) stipule que *« Les acteurs institutionnels doivent, dans le respect de la diversité sur leurs territoires,* ***prendre résolument en compte les dimensions inhérentes à la vie sociale et professionnelle des familles du Voyage dans le cadre de ces politiques qu’elle développe[[13]](#footnote-13)****»*.

Dans les faits, peu de communes prennent en compte ces dispositions lors de l’élaboration de leur plan local d’urbanisme (PLU). L’ODCI recommande donc l’application effective de ces dispositions afin que les **différents modes d’habitat**, conformément au respect des droits des citoyens itinérants, soient **pris en compte dans les PLU.** Afin de satisfaire à l’hétérogénéité des besoins des citoyens itinérants en termes d’habitat, l’ODCI préconise que soit menée, avec les principaux concernés, une réelle réflexion sur la **création de nouveaux dispositifs venant s’ajouter aux schémas existants** (aires d’accueil, terrains familiaux locatifs et aires de grand passage). L’ODCI recommande à cet effet de s’inspirer des modèles existants dans l'habitat classique, tels que les possibilités de location – achat. Toujours dans l’optique de satisfaire à la diversité des besoins, pour les personnes itinérantes, des systèmes de mises à disposition de terrains dans des communes ou EPCI données, avec possibilité de rotation en fonction des territoires et des besoins pendant une période de l’année donnée, pourraient être envisagés. Un nombre plus important de terrains sera autant bénéfique aux municipalités qu’aux usagers. Il évitera les stationnements considérés comme « sauvages » et illégaux, des conflits de voisinage et autres tensions quand les terrains accueillent un trop grand nombre de personnes.

# **Recommandation n°2 : Garantir un droit au logement aux habitants de résidences mobiles**

## 2.1. Le statut de la caravane en droit : reconnaître la caravane comme constituant un logement pour les citoyens itinérants

Le droit au logement est un droit fondamental[[14]](#footnote-14). Or, les citoyens itinérants se retrouvent exclus du bénéfice de ce droit dès lors qu’ils adoptent un mode de vie itinérant. En effet, dans le cadre législatif français, la caravane est assimilée à une **résidence mobile *« constituant l’habitat permanent des gens du voyage »[[15]](#footnote-15)***, ce qui exclue de fait les citoyens itinérants de tout un panel de droits, tels que le droit à l’aide personnalisée au logement (APL), le droit à une assurance habitation, l’accès à un compte et à un prêt bancaire.

L’ODCI préconise la **reconnaissance de la caravane comme une forme de logement** dès lors que celui-ci est choisi,afin que les citoyens itinérants puissent **accéder à différentes formes d’aides et de droits liés au logement**.

## 2.2. Le droit d’accès à l’eau et à l’électricité

Le droit à l’eau est un droit fondamental[[16]](#footnote-16). En ce sens, l’Organisation des Nations-Unies (ONU) a indiqué que « *[l]e droit à l’eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l’homme »[[17]](#footnote-17)*. Quant au droit à l’électricité, l’article 212-1 du code de l’énergie consacre le droit à l’électricité pour tous. Or, dans les faits, le droit d’accès à l’eau et à l’électricité est conditionné à la légalité de l’occupation du terrain et bon nombre de citoyens itinérants sont donc privés de ce droit.

L’ODCI recommande que le droit à l’eau et à l’électricité soit mis en œuvre de manière inconditionnelle. Ce droit ne peut être octroyé sous réserve de certains critères– ici le critère de la légalité de l’occupation, d’autant qu’une privation d’eau et d’électricité par les pouvoirs publics présente le caractère d’une ingérence d’une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale des personnes concernées[[18]](#footnote-18).

## 2.3. Intégrer les résidences mobiles dans la réglementation ayant trait aux normes de décence minimales

L’accueil des « Gens du voyage » se fait régulièrement dans des **lieux impropres à l’habitation humaine** et **éloignés des infrastructures publiques**.

En ce qui concerne la localisation des terrains retenus, l’ODCI demande à ce que l'article 1er-II de la loi Besson soient appliqué, à savoir l’obligation de prise en compte de la compatibilité de la zone à construire avec des **possibilités effectives de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques**. Les terrains concernés doivent également être suffisamment desservis par les réseaux de transport.

Concernant la sécurité et la santé des occupants, l’ODCI souligne que les terrains choisis pour l’aménagement des aires d’accueil et terrains familiaux locatifs ne doivent en aucun cas se trouver dans des zones portant atteinte à la **dignité**, à la **santé** et à la **sécurité** de ses habitants (telles que des zones où s’exerce une pollution sonore, visuelle, atmosphérique, sanitaire ; des zones situées au bord d’une quatre voies, de voies ferrées, d’une déchetterie, de sites de production / distribution de produits dangereux, etc.).

Au sujet des conditions d’habitation, à savoir l’aménagement et les installations des aires d’accueil et terrains familiaux, l’ODCI souligne que le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 apporte des précisions claires quant aux **normes minimales de décence** que doit comporter un logement. L’ODCI recommande que le schéma d’accueil des « Gens du voyage » prenne systématiquement en compte les normes telles qu’édictées dans ce décret afin que les terrains et aires soient aménagées en conformité avec ces normes minimales.

## 2.4. Assurer un droit au logement opposable et un droit au relogement dans le respect du mode de vie itinérant

Il faut constater qu’en raison des manquements des communes / établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à leurs obligations inscrites dans le cadre du schéma départemental d’accueil des « Gens du voyage », les aires d’accueil ne sont actuellement pas en capacité de faire face aux besoins. Il en est de même pour les terrains familiaux locatifs, trop peu nombreux. Le défaut d’offres par rapport à la demande s’est aggravé suite à la politique de regroupement de petites communes en EPCI dans la mesure où ce dispositif permet à certaines communes de se décharger de toute responsabilité en matière d’accueil des Voyageurs.

Par ailleurs, lorsqu’un Voyageur dispose d’une place en aire d’accueil ou bénéficie d’un terrain locatif familial, l’Etat impose une durée de séjour qui ne peut être dépassée. Or, retrouver une place ou un terrain est extrêmement compliqué. L’occupation de certains terrains est tolérée suite à un accord tacite de la mairie, mais le risque de changement de politique de la ville ne confère aux habitants aucune sécurité en termes de droit d’occupation. L’occupation d’un terrain avec une résidence mobile en toute légalité s’avère donc très souvent compliquée, rendant les conditions de vie des Voyageurs précaires et instables. Cet état de fait a pour conséquence de maintenir les citoyens itinérants dans une **situation de vulnérabilité** et de **risque d’expulsion permanent**.

L’ODCI appelle donc l’Etat à faire appliquer le droit au logement opposable[[19]](#footnote-19) aux personnes occupant des résidences mobiles. Si un citoyen itinérant se retrouve sans terrain, et donc sans lieu d’habitation licite, en raison des manquements de la commune ou de l’EPCI, il incombe aux services étatiques de remédier à ces manquements en faisant valoir le **droit au logement opposable,** en adaptant la procédure aux citoyens itinérants, avec la **proposition d’un terrain approprié** pouvant accueillir la résidence mobile et ses occupants pour une période donnée.

Il en est de même pour le droit au relogement. Toute décision d’expulsion doit donner lieu à une **solution de relogement respectueuse du mode de vie des citoyens itinérants** à défaut de porter atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale de l’intéressé.e.

## 2.5. Introduire un dispositif de protection contre les expulsions

L’article 9, I° de la loi Besson permet aux communes qui remplissent leurs obligations en matière d’accueil des Gens du voyage de prendre un arrêté interdisant le stationnement de résidences mobiles en dehors des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs sous certaines conditions. Dans le prolongement du I°, le II° de l’article 9 ainsi que l’article 9-1 instaurent une procédure de mise en demeure lorsqu’il est considéré que le stationnement porte atteinte à la salubrité, la sécurité et à la tranquillité publiques. Ces notions sont généralement interprétées de manière large et échappent souvent au contrôle du juge dans la mesure où le délai de recours demeure très court[[20]](#footnote-20), portant ainsi atteinte au droit au recours effectif. Par ailleurs, la mise en demeure reste applicable lorsque la résidence mobile se retrouve, dans un délai de sept jours à compter de sa notification, *« en situation de stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de tout ou partie du territoire de l’intercommunalité concernée en violation du même arrêté »*. Il s’ensuit que l’interdiction de stationnement pendant une durée de sept jours peut s’appliquer à tout le territoire d’une intercommunalité, portant ainsi non seulement atteinte à la liberté de circulation qui englobe la liberté de stationnement, mais également au droit au respect de la vie privée et familiale, au droit à la scolarisation, à la santé, à la formation et à l’emploi, dépendant de la situation de la personne sous le coup d’une telle mesure.

L’ODCI appelle à l’abrogation de ces dispositions. A défaut d’une abrogation, l’ODCI recommande l’introduction de garanties supplémentaires. D’une part, **l’atteinte à la salubrité, la sécurité et à la tranquillité publiques doit être pleinement caractérisée**, avec des arrêtés de mise en demeure motivés en fait et en droit. Cela implique que préalablement à l’édiction d’une mise en demeure, l’administration doit procéder à un **examen personnalisé de la situation de la personne** frappée par un tel arrêté ainsi qu’à un **examen de proportionnalité** au regard du respect de la vie privée et familiale de l’intéressé. D’autre part, l’édiction d’un arrêté municipal portant interdiction de stationnement de résidences mobiles ne devrait pouvoir être édicté qu’en cas de **garanties supplémentaires** introduites par la loi, telles que la **mise en œuvre effective de mesures en matière d’accueil des Voyageurs par la commune** (ex. : le fait qu’une commune dispose d’un emplacement pour la construction d’une aire d’accueil ne devrait aucunement suffire à déclencher la procédure de mise en demeure). Par ailleurs, la procédure d’expulsion doit incorporer des **droits plus protecteurs pour les personnes visées par des mesures d’expulsion**, et plus particulièrement un délai de recours plus long[[21]](#footnote-21), un accès à l’aide juridictionnelle facilité et, comme mentionné dans le point 2.4, la **mise en place d’une procédure de relogement respectueuse du mode de vie de l’intéressé.e**.  Enfin, l’ODCI recommande l’application du la trêve hivernale aux citoyens itinérants.

# **Recommandation n°3****: En finir avec la « criminalisation » des citoyens itinérants**

## 3.1. Abroger le délit de stationnement illicite en réunion

La loi n° 2018-957 relative « à l'accueil des Gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites » instaure le doublement de la peine encourue pour les Voyageurs poursuivis pour le délit d’installation illicite en réunion, avec le passage d’une peine de six mois d’emprisonnement et de 3750 euros d’amende à un an d’emprisonnement et 7 500 euros d’amende[[22]](#footnote-22).

Ces **dispositions ont pour effet de criminaliser encore davantage une population déjà stigmatisée et ce, alors même que l’Etat ne se conforme pas à ses obligations** en matière d’accueil des Voyageurs, ce qui engendre des situations d’installations illicites. L’ODCI recommande donc l’abrogation du délit d’installation illicite en réunion.

## 3.2. Mettre fin à un système de contrôle et de surveillance

L’ODCI considère que l’aire d’accueil, pierre angulaire d’un régime d’exception instauré par la loi Besson, **s’apparente à un lieu de vie du type « camp »**. Il s’agit d’un **lieu d’exception**, **en marge de la société, régi par un système de surveillance et une série d’interdictions et de sanctions**. Il n’est pas sans rappeler que les modes de vie en camp ont été historiquement conçus pour mettre de côté et contrôler des populations considérées comme marginales et donc indésirables.

L’ODCI appelle par conséquent l’Etat à mettre fin au système de surveillance qui prédomine sur ces lieux de vie. L’**accès** à l’aire d’accueil doit être **libre et exempt de tout contrôle** par les autorités municipales et/ou par les organismes à qui leur gestion est déléguée. De la même façon, les formes de surveillance, telles que l’installation de caméras de surveillance ou le recueil des données des plaques d’immatriculation sans l’accord préalable des personnes concernées, n’ont pas leur place au sein de ces lieux de vie. Quant aux règlements intérieurs des aires d’accueil, ils doivent faire l’objet d’une refonte et d’une harmonisation afin **de supprimer toute disposition disproportionnée et attentatoire aux droits** des intéressé.es. Les dispositions ayant trait aux sanctions, allant de l’exclusion à l’interdiction de séjour par exemple, doivent être fondées sur des critères objectifs inscrits au sein du règlement. Des modalités de recours, dans des délais raisonnables, contre de telles sanctions doivent également figurer au règlement.

## 3.3. Cesser les contrôles au faciès

Malgré l’absence de chiffres sur la question, l’ODCI constate que les citoyens itinérants sont soumis à des contrôles d’identité dans des proportions bien plus élevées que ceux réalisés parmi le restant de la population.

Aucun élément ne saurait justifier ce fort taux de contrôles d’identité dès lors que dans de nombreux cas, ceux et celles qui en sont victimes, sont **contrôlés en l’absence de critères objectifs qui pourraient les justifier**.

Un bon nombre de ces contrôles d’identité s’assimile dès lors à des contrôles au faciès, fondés sur l’apparence, l’appartenance supposée à une ethnie ou le lieu de résidence, et portent de fait atteinte au principe de non-discrimination, à la liberté de circulation, au droit à la vie privée et enfin, à la protection contre l’arbitraire.

L’ODCI appelle donc à la mise en place de mesures pouvant mettre fin aux contrôles au faciès.

## 3.4. Vers une meilleure vigilance face aux discours de haine

Sans nier le fait que la liberté d’expression est une liberté fondamentale qui se doit d’être protégée par nos institutions, l’ODCI appelle à une vigilance accrue concernant les propos racistes et les discours de haine ciblant les citoyens itinérants. Trop nombreux sont les responsables politiques qui prononcent des mots stigmatisants, voire racistes, concernant les Voyageurs, engendrant ainsi une banalisation des discours de haine.

Ce type de propos, constitutif d’un délit, doit être condamné du débat public et doit systématiquement être relevé s’il justifie un dépôt de plainte.

# **Recommandation n°4 : Assurer un meilleur accès au droit commun (droits économiques, sociaux et culturels)**

## 4.1. Rendre effectif le droit à la domiciliation

Le droit à la domiciliation[[23]](#footnote-23)conditionne toute démarche d’insertion. Il importe donc que les centres communaux d’action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux d’action sociale (CIAS) instruisent de manière inconditionnelle toute demande de domiciliation, et ce, dans des délais raisonnables. L’article 194 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l’égalité et à la citoyenneté, en abolissant le principe de rattachement à une commune en application de la loi du 3 janvier 1969, indique que toute personne précédemment rattachée à une commune doit se voir délivrer de plein droit une domiciliation d’un CCAS ou d’un CIAS. Il est par ailleurs nécessaire que les CCAS et CIAS rappellent aux usagers la possibilité de les contacter par voie téléphonique plutôt que de s’y déplacer dans le trimestre afin de maintenir la domiciliation.

## 4.2. Garantir le droit à la scolarisation

Le droit à la scolarisation ou à l’éducation[[24]](#footnote-24) est un droit fondamental qui se doit d’être respecté quel que soit le mode de vie de l’enfant qui demande à exercer ce droit. A ce titre, la circulaire n° 2016-058 du 13 avril 2016 concernant l’accompagnement à la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers indique que l’école doit être inclusive et favoriser une meilleure continuité des apprentissages pour les enfants issus de familles itinérantes.

Dans les faits, les familles itinérantes rencontrent de nombreuses entraves au droit à la scolarisation. En premier lieu, l’accès aux écoles s’avère être difficile en raison de l’éloignement des aires d’accueil des écoles et des réseaux de transport (cf. point 2.2). En deuxième lieu, les demandes de scolarisation sont fréquemment rejetées par les mairies pour divers motifs (temps d’inscription trop court, manque de place, respect de la carte scolaire, documents administratifs manquants tels qu’une domiciliation, etc.). Enfin, les enfants peuvent aussi être confrontés à des préjugés dans le cadre de leur scolarité, ce qui ne facilite pas leur intégration et donc les apprentissages.

L’ODCI recommande que les **lieux de vie** aménagés pour les citoyens itinérants soient implantés **à proximité des écoles** et que les obligations énoncées dans le cadre du droit à la scolarisation soient pleinement respectées, avec un **rappel de la législation aux services municipaux** qui instruisent les demandes d’inscription scolaire. Enfin, une meilleure prise en charge et un accompagnement précis doivent être réalisés afin de **favoriser les apprentissages des enfants Voyageurs**. Il est également nécessaire de garantir une multiplicité de relais collèges-centres nationaux d’enseignement à distance (CNED).

## 4.3. Garantir le droit à la santé

Le droit à la santé[[25]](#footnote-25) est un droit reconnu comme fondamental qui doit s’exercer indépendamment de la situation de l’intéressé.e. Or, dans le cas des citoyens itinérants, l’exercice de ce droit fait l’objet de nombreux obstacles en raison des difficultés d’accès. En effet, les difficultés rencontrées au niveau de la domiciliation, condition essentielle à l’obtention d’une assurance maladie (cf. point 4.2), ainsi qu’au niveau de l’emplacement des terrains qui ne favorise que très peu souvent l’accès aux infrastructures publiques de soins (cf. 2.2), présentent des entraves à l’accès au droit à la santé. Par ailleurs, la réforme du système d’Assurance Maladie, avec l’entrée en vigueur en 2006 du dispositif du médecin traitant, est inadapté à un public itinérant.

L’ODCI recommande dès lors que les prescriptions des Schémas départementaux d’accueil des « Gens du voyage » en termes d’accès aux soins soient élaborées suite à une évaluation rigoureuse des besoins citoyens itinérants. Celles-ci doivent par la suite être appliquées de manière effective. De plus, l’ODCI préconise l’aménagement de terrains d’accueil aux abords des hôpitaux pour les proches de personnes hospitalisées. Par ailleurs, les citoyens itinérants devraient pouvoir être exemptés des dispositions de la réforme concernant le dispositif de médecin traitant afin que leur mode de vie itinérant puisse leur permettre de consulter plus d’un médecin tout en conservant le bénéfice des modalités de remboursement propres à celles ayant trait au dispositif du médecin traitant.

## 4.5. Prendre en compte et promouvoir les droits culturels

La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005, ratifiée par la France, dispose en son article 1er que les Etats ont l’obligation de notamment protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles ; de créer les conditions permettant aux cultures de s’épanouir et interagir librement de manière à s’enrichir mutuellement ; et de reconnaître la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d’identité, de valeurs et de sens.

Concernant plus particulièrement les citoyens itinérants, la*Charte d’objectifs Culture Gens du voyage et Tsiganes de France[[26]](#footnote-26)* souligne l’importance de la **promotion des cultures émanant du monde du voyage** ainsi que la nécessité de faire **changer le regard de la société sur ses minorités culturelles**. Par ailleurs, la Charte met en exergue le **rôle du devoir de mémoire** par la reconnaissance de l’histoire.

Or, au niveau historique, l’Etat occulte l’histoire contemporaine des persécutions policières subies dans le cadre de la loi du 16 juillet 1912[[27]](#footnote-27). Il en est de même pour les internements arbitraires sans fondement juridique de 1914-1919 visant les nomades alsaciens-lorrains, les assignations à résidence, les internements administratifs, les travaux forcés, les condamnations à mort et les spoliations entre 1939 et 1946.

Au niveau mémoriel, l’Etat n’a de fait entrepris, à ce jour, aucune démarche officielle de demande de pardon, ni exprimé la volonté d’une reconnaissance par voie législative. La loi Gayssot n’est d’ailleurs pas appliquée en ce qui concerne l’enseignement de l’histoire de l’internement et du génocide par l’Education Nationale.

Partant de ces constats, l’ODCI recommande la mise en œuvre des dispositions de la Convention précitée ainsi que les premiers objectifs prioritaires mentionnés dans la *Charte d’objectifs Culture Gens du voyage et Tsiganes de France[[28]](#footnote-28)*. Cela permettra de favoriser l’expression et la reconnaissance des cultures issues du monde du voyage comme faisant partie intégrante du patrimoine français et de contribuer à renvoyer une image positive des citoyens itinérants en intégrant, par exemple, la culture issue du monde du voyage au patrimoine culturel immatériel de l’UNESCO[[29]](#footnote-29),

Enfin, L’ODCI soutient et invite à la reconnaissance officielle de la responsabilité de l’Etat français dans les traitements discriminatoires dont ont été victimes les citoyens itinérants. Sur ce dernier point, l’ODCI préconise également l’intégration de l’histoire des citoyens itinérants aux manuels scolaires.

# **Recommandation n°5 : Rendre effectif le droit de participation des citoyens itinérants**

La France doit se conformer à ses obligations relatives au droit à une participation effective dans la vie publique[[30]](#footnote-30) et doit mettre en œuvre des **consultations avec les citoyens itinérants** afin de **développer des réponses appropriées à leurs besoins**. Elle doit garantir que les **voix diverses des citoyens itinérants soient dûment représentées à tous les niveaux de la vie politique française**, et que leurs voix aient un réel poids au sein des mécanismes consultatifs départementaux et nationaux.

A cet effet, il n’est pas sans rappeler qu’historiquement, la France a eu pour habitude de traiter la question de l’itinérance sous le prisme d’une législation d’exception. La loi du 16 juillet 1912 et la loi du 3 janvier 1969 avaient respectivement instauré le carnet anthropométrique et le carnet de circulation, deux documents d’identité conçus pour identifier les Voyageurs et devant être visés par l’autorité administrative à échéances régulières. Par ailleurs, les droits civiques ne pouvaient être exercés qu’après une période de rattachement à une commune de trois ans. Ces dispositions, portant gravement atteinte aux droits civiques et politiques des citoyens itinérants n’ont été abolis que très récemment, par le biais de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à la citoyenneté et à l’égalité. Cette histoire, empreinte de discriminations graves, a inévitablement des lourdes conséquences sur d’une part la manière dont les citoyens itinérants appréhendent la vie politique française et, d’autre part, sur la façon dont l’Etat et les administrations continuent à infantiliser et discriminer toute une partie de la population en les excluant des débats publics. Il en ressort qu’il est donc d’autant plus indispensable pour l’Etat de briser ce paradigme et de rétablir pleinement les citoyens itinérants dans leurs droits civiques et politiques. Cela passe par des politiques publiques visant à inclure les citoyens itinérants dans la politique locale, voire nationale, en prenant en compte leurs voix dans les processus de décision.

La participation des Voyageurs en ce qui concerne l’analyse et l’évaluation de leurs problèmes et besoins, la conception des mesures qui les concernent et leur application, est essentielle en ce qu’elle conditionne l’efficacité et l’adéquation des réponses politiques aux besoins des groupes auxquelles elles s’adressent.

# ***Conclusion***

L’ODCI recommande que les lois et politiques régulant l’aménagement du territoire et l’accès aux services publics intègrent des **dispositions conformes au mode de vie et aux besoins particuliers** des citoyens itinérants.

La mise en œuvre de toute mesure affectant les citoyens itinérants doit se conformer au **principe de la non-discrimination** en veillant entre autres à assurer le droit à la sécurité, à la dignité, à la liberté d’aller et venir ainsi qu’au droit au respect à une vie privée et familiale.

La prise en compte des recommandations exposées dans ce document suppose en premier lieu l’instauration d’un **processus de consultation effective** des citoyens itinérants.

Ces recommandations font écho aux fondements de tout Etat de droit dont les règles sont régies par les principes de **bonne gouvernance** et d’**inclusion**. L’ODCI appelle donc l’Etat à prendre en compte ces recommandations afin qu’il se conforme pleinement à ses propres prérogatives.

Pour clore ce document, en cette période marquée par une double crise sociale et environnementale, dans un contexte de montée des inégalités et de marginalisation de populations vivant dans des environnements dégradés, l’ODCI appelle au développement d’une réflexion plus globale touchant tant aux questions du logement que du vivre ensemble en France. Un principe premier pourrait être la **reconnaissance politique que certains modes de vie s’éloignant des normes établies pourraient inspirer des formes d’habitat plus respectueuses de l’environnement et des droits des personnes**. Briser la législation d’exception qui encadre l’habitat des citoyens itinérants, serait ainsi l’occasion pour le législateur de repenser en profondeur les normes encadrant l’habitat léger et mobile, et pourrait présenter de nombreux avantages pour la société française dans son ensemble.

1. Les termes « citoyens itinérants » ou « Voyageurs », tels que mentionnés au sein de ces recommandations, désignent les individus et groupes qui sont citoyens français, descendants de groupes qui sont depuis longtemps des citoyens français. Les « citoyens itinérants » incluent des personnes de cultures diverses, qui s’identifient souvent comme « Sinti », « Manouche », « Kale », « Gitan », « Rom », « Yenish », « Voyageur », ou autre. [↑](#footnote-ref-1)
2. Voir notamment en ce sens : Arrêt Winterstein c. France, requête n° 27013/07, 17 octobre 2013 ; Arrêt Connors c. Royaume-Uni, n° 66746/01, 2004 ; Arrêt Chapman, requête n°27238/95, 29 avril 2013. [↑](#footnote-ref-2)
3. La loi Besson mentionnée dans les présentes recommandations correspond à la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et à l’habitat des gens du voyage. [↑](#footnote-ref-3)
4. Le principe de non-discrimination trouve son fondement dans l’article 14 de la Convention européenne des droits de l’Homme (CEDH), l’article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), l’article 21 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, l’article 5 de la Convention internationale sur l’élimination de toutes formes de discriminations raciales et l’article 1er de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d’adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. La liberté d’aller et venir quant à elle trouve sa source dans l’article 2 du protocole n°4 de la CEDH et est une liberté à valeur constitutionnelle (voir en ce sens décision du Conseil Constitutionnel n°79-107 DC du 12 juillet 1979). [↑](#footnote-ref-4)
5. Les conditions sont énumérées à l’article 9 de la loi Besson. [↑](#footnote-ref-5)
6. Article L. 441-1 du code de l’urbanisme. [↑](#footnote-ref-6)
7. L’article L. 151-13 du code de l’urbanisme précise que le caractère exceptionnel *“s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs ».* [↑](#footnote-ref-7)
8. Article L. 151-13 du code de l’urbanisme. [↑](#footnote-ref-8)
9. Voir l’article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Ibid.*  [↑](#footnote-ref-10)
11. Voir l’article 101-2, 3° du code de l'urbanisme. [↑](#footnote-ref-11)
12. Cette charte a été élaborée par la Commission nationale consultative des Gens du voyage le 22 septembre 2016. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cette citation provient de la page 4 de la Charte précitée. [↑](#footnote-ref-13)
14. Le droit au logement trouve ses sources au niveau de l’article 25-1 de la Déclaration universelle des droits de l’Homme, de l’article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (voir également en ce sens l’Observation générale n°4 relative au droit au logement suffisant adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels), ainsi que les lois Besson de 1990 et 2000. Par ailleurs, le fait de disposer d’un « Logement décent » est un objectif à valeur constitutionnelle (décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995). [↑](#footnote-ref-14)
15. Voir article R. 421-23 du code de l’urbanisme, article 1er de la loi Besson, ainsi que maintes autres dispositions. [↑](#footnote-ref-15)
16. Assemblée générale des Nations Unies, 28 juillet 2010 - Résolution 64/292. [↑](#footnote-ref-16)
17. Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l’ONU - Observation n° 15 du 26 novembre 2002 sur le droit à l’eau. Voir également l’article L. 210-1 du code de l’environnement qui consacre le droit à l’eau pour tous. [↑](#footnote-ref-17)
18. Voir l’arrêt Bayer, CE, 15 décembre 2010, n°323250, qui dispose que l’ingérence d’une autorité publique découlant du refus de raccordement n’est pas proportionnée au but légitime poursuivi qui serait le respect des règles d’urbanisme (voir également en ce sens TGI Villefranche sur Saône, 18 juin 2018, n°2018/00066).   [↑](#footnote-ref-18)
19. Voir dispositions de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. [↑](#footnote-ref-19)
20. La loi fixe un délai minimal de 24 heures. [↑](#footnote-ref-20)
21. La loi dispose que la mise en demeure est assortie d’un délai d’exécution fixé qui ne peut être inférieur à 24 heures. L’article R. 779-2 du code de justice administrative ajoute que les requêtes, venant contester les mises en demeure, sont présentées dans le délai d’exécution fixé par la décision de mise en demeure. Il en ressort que dans les faits, les citoyens itinérants ont généralement 24 heures pour contester un arrêté, ce qui rend l’exercice du droit au recours effectif extrêmement limité. [↑](#footnote-ref-21)
22. Cette disposition est codifiée à l’article 322-4-1 du code pénal. [↑](#footnote-ref-22)
23. Le droit à la domiciliation est énoncé aux articles L. 264-1 à 10 du code de l’action sociale et des familles (CASF). [↑](#footnote-ref-23)
24. Le droit à la scolarisation est énoncé aux articles 3.1 et 28 de la Convention internationale des droits de l’enfant (CIDE), aux articles 2 et 14 du protocole additionnel n°1 de la CEDH, à l’article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, dans le préambule de la Constitution de 1946 et de la Constitution de 1958, à l’article L. 131-1 du code de l’éducation, et à l’article 227-17-1 du code pénal. [↑](#footnote-ref-24)
25. Le droit à la santé est énoncé à l’article 25 de la DUDH, à l’article 24 de la CIDE, à l’article 12 du PIDESC, à l’article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, aux articles L. 1110-1, 1110-3 et 1110-5 du Code de la santé publique. [↑](#footnote-ref-25)
26. Cette charte a été élaborée par la Commission nationale consultative des gens du voyage et a été signée par le ministère de la Culture et de l’Education en septembre 2016. [↑](#footnote-ref-26)
27. La loi du 16 juillet 1912 instaure un dispositif de contrôle, de traçabilité et de surveillance des Nomades en France à travers notamment la création d’un carnet anthropométrique d’identité. [↑](#footnote-ref-27)
28. Cette charte a été élaborée par la Commission nationale consultative des gens du voyage et a été signée par le ministère de la Culture et de l’Education en septembre 2016. [↑](#footnote-ref-28)
29. Voir la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003 et ratifiée par la France en 2006. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ces obligations sont entre autres énoncées dans le Pacte international relative aux droits civils et politiques, la Déclaration des Nations-Unies sur les minorités, et dans les Recommandations de Lund de l`OSCE sur la Participation effective des minorités. [↑](#footnote-ref-30)