



Contribution de l'ODCI

« Décriminaliser le sans-abrisme et l'extrême pauvreté »

au Rapporteur Spécial des Nations Unies sur le logement adéquat et au Rapporteur Spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits humains

Avant-propos

Les termes « citoyens itinérants » ou « Voyageurs » dans le présent texte réfèrent aux individus et aux groupes qui bien souvent citoyens français, et qui ont, depuis des générations, joué un rôle clé dans la société et l'histoire françaises. Cela inclue des personnes de cultures diverses, qui s'identifient comme « Sinti », « Manouche », « Kale », « Gitan », « Rom », « Yéniche », « Voyageur », ou autre, pour qui l'habitat caravane est une part importante de la culture. Ils sont souvent réunis sous des termes généralistes comme « Gens du Voyage » (en France) ou « Rom » (en Europe), termes peu en phase avec leur réalité et diversité. Ces personnes partagent la stigmatisation liée aux stéréotypes racistes de longue date associés aux « Gitans » et aux « Gens du Voyage » en France, et sont donc souvent soumises à une hostilité et à des préjugés discriminatoires racialement motivés.

Introduction

Les Voyageurs et Voyageuses subissent une discrimination systémique en France. Cette discrimination est alimentée par des stéréotypes négatifs qui leur collent à la peau, les associant à la criminalité, la dangerosité, la saleté, et les considérant comme impossible à s'intégrer - faisant d'eux d'éternels étrangers dans leur propre État, leur présence en France étant attestée au moins depuis le début du XVe siècle. Il s'agit du groupe faisant face au plus importants préjugés négatifs en France¹. Ils et elles sont indésirables dans l'espace public. Les politiques publiques et la législation mise en place à leur égard créent leur invisibilisation et leur exclusion. Elles sont ultra-répressives et criminalisent leur présence et leur vie quotidienne en dehors d'espaces ségrégués éloignés des centre-ville et du reste de la population. Cette criminalisation est particulièrement forte pour les Voyageurs et Voyageuses les plus pauvres qui peuvent se retrouver avec un casier judiciaire du simple fait d'être sans-abri.

I. Un groupe soumis à une législation spécifique et discriminatoire

Le droit français est à la fois l'outil et le reflet de la discrimination systémique subie par les

¹ L'étude la plus récente de la Commission Nationale Consultative pour les Droits de l'Homme (CNCDDH) indique que 69,4% des personnes interrogées considèrent les "Gens du Voyage" comme un groupe à part du reste de la société française. CNCDDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Rapport 2019, p. 39.



Voyageurs et Voyageuses. Ce droit est basé sur la création par l'Etat d'une catégorie administrative, celle des « Gens du Voyage ». Si, jusqu'en 2017, l'appartenance à cette catégorie était matérialisée par l'obligation pour les personnes de détenir un titre de circulation, ses contours sont désormais très flous. La seule définition de cette catégorie est indiquée à l'article 1 de la Loi 2000-614 du 5 juillet 2000 précisant qu'il s'agit des personnes dont l'habitat « traditionnel » est la « résidence mobile ». La catégorie administrative est faussement neutre puisque l'inclusion en son sein est liée à un critère ethnicisant caché derrière le terme « traditionnel ». Elle inclut des personnes dites « sédentarisées » vivant en habitat classique (maison, appartement) issues de familles ayant vécu auparavant en caravanes, mais exclut les personnes vivant en résidence mobile et en habitat léger pour lesquelles la résidence mobile n'est pas considérée comme « traditionnel » (comme les camping-caristes à l'année). Il y a donc une véritable ambiguïté du droit français qui refuse de prendre en compte les minorités mais se base sur une loi catégorisant les personnes à partir d'un critère ethnicisant. L'appartenance à cette catégorie des 'Gens du Voyage' amène à être soumis à une législation spécifique basée sur la Loi 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et dite « Loi Besson II ». Cette législation ne s'applique pas aux autres habitants en résidence mobile et légère (camping, caravane dite de « loisir » et non « traditionnelles » même s'il s'agit d'un logement principal à l'année, etc), mais uniquement à ceux considérés « Gens du Voyage ». Elle encadre strictement le logement des Voyageurs et Voyageuses qui ne peuvent s'installer en dehors des zones spécifiquement autorisées. Le stationnement de leurs résidences mobiles dans le reste de l'espace public est complètement interdit et il est fortement réglementé en ce qui concerne l'espace privé. En effet, la majorité des communes et intercommunalités en France interdisent les caravanes dans leurs règlements d'urbanisme, sur l'ensemble de leur territoire y compris sur les propriétés privées. 96% des communes françaises interdisent ainsi l'installation de Voyageurs et Voyageuses, y compris sur des terrains dont ils sont eux-mêmes propriétaires. En dehors des terrains spécifiquement autorisés, le stationnement des personnes dites 'gens du voyage' est pénalement sanctionné. Depuis la Loi n°2018-957 du 7 novembre 2018, la peine maximale pour le délit de stationnement illicite s'élève à 7 500 € d'amende et un an d'emprisonnement. Dans le cas du non-respect du droit et des procédures d'urbanisme (et donc d'installation d'une caravane contrairement au règlement d'urbanisme local), l'amende peut aller de 1 200 € à 6 000 € par mètres carré à laquelle peut s'ajouter une peine d'emprisonnement de six mois (art. L.480-4 du Code de l'Urbanisme).

Les Voyageurs et Voyageuses se voient donc interdire la majorité du territoire français et sont repoussés vers les terrains désignés, ségrégués du reste des habitations et de la population. Ces terrains sont souvent éloignés des centres villes et des services publics, et majoritairement situés dans des zones polluées et à fortes nuisances environnementales. Or :

- concernant les terrains publics, il n'existe que 1 358 terrains² désignés dits « aires d'accueil » prévus pour des courts séjours (de maximum trois mois, renouvelable deux fois sur justificatifs), dont 177 sont des terrains dits « aires de grand passage » ouverts seulement une partie de l'année (généralement de mai à octobre) ;
- il n'y a que quelques dizaines de terrains locatifs pour les citoyen·ne·s itinérant·e·s (habitats dits « adaptés » ou terrains familiaux) sur l'ensemble du territoire français. Là encore, ces

² William ACKER, *Où sont les gens du voyage ? Inventaire critique des aires d'accueil*, Editions du Commun, mars 2021.



terrains sont majoritairement situés en dehors des centres-villes et dans des zones pollués ou à fortes nuisances ;

- peu de terrains privés sont dans des zones permettant la résidence mobile des Voyageurs et Voyageuses et l'accès à la propriété privée est compliqué pour ces populations (préemption, prix plus élevés que le marché, difficulté d'accès au crédit immobilier, etc).

Pourtant, les Voyageurs s'installant en dehors de ces terrains désignés afin de pouvoir dormir, se laver, accéder à des toilettes, vivre tout simplement, sont donc considérés comme en situation d'illégalité et risquent expulsions et sanctions pénales.

Parmi les Voyageurs, tous ne sont pas impactés de la même manière par cette législation discriminatoire, les plus pauvres et les plus vulnérables sont ceux qui voient leurs droits les plus bafoués.

II. Les plus pauvres : les premiers criminalisés

Les personnes qui sont les plus pauvres et les plus vulnérables parmi les Voyageurs sont les premières touchées par cette législation criminalisante car elles se retrouvent dans une situation où elles n'ont d'autre choix que de s'installer sur un terrain non-autorisé et donc de vivre en situation de « stationnement illicite ». Or, le taux de pauvreté est important chez les personnes catégorisées « Gens du Voyage ». Selon la Cour des Comptes, en 2017, environ 60% des personnes catégorisées « Gens du Voyage » dépendaient du Revenu de Solidarité Active (RSA)³, revenu réservé aux personnes sans emploi (d'un montant pour une personne seule de 565,34 € par mois).

Il faut noter que la caravane n'est pas considérée comme un logement en droit français. Les personnes ne bénéficient pas du statut protecteur du logement : pas de trêves hivernales pour les expulsions, pas d'interdiction des coupures d'eau et d'électricité, l'impossibilité d'accéder aux aides sociales liées au logement (comme l'Aide Personnalisée au Logement [APL], les chèques énergies, etc). A cela s'ajoute le coût des emplacements et des terrains autorisés. En effet, un emplacement sur un terrain désigné (type « aire d'accueil ») n'est pas gratuit. Le coût est extrêmement variable d'un terrain à un autre. Il est en moyenne de 300 € par mois, mais peut atteindre sur certains terrains plus de 500 € en raison de la tarification locale à laquelle doit s'ajouter le prix d'une caution devant généralement être versée en liquide (souvent de 100 à 300 €) et le coût des fluides (eau et électricité) dont les prix sont plus élevés que pour les autres habitants de la commune⁴. Les familles n'ayant pas les moyens d'acheter leur propre terrain dans une zone autorisant la caravane n'ont pourtant d'autres choix que de s'installer sur ces terrains dits « aires d'accueil », malgré leurs coûts. Cependant, les personnes n'étant pas en capacité de payer le prix de l'emplacement et/ou des fluides se voient soit dans l'obligation de quitter par elles-mêmes les lieux faute de pouvoir continuer à payer⁵, soit sont expulsées suite à des impayés. Aucune solution de relogement n'est prévue pour ces

³ Cour des Comptes, [Rapport 2017, Tome II](#), p. 216.

⁴ Observatoire pour les Droits des Citoyens Itinérants, [L'exclusion sans fin : la réalité du droit au logement des 'Gens du Voyage' en France](#), rapport septembre 2021, p.39-40.

⁵ Voir par exemple la tribune « grand froid et gens du voyage » publiée par une travailleuse sociale, Sarah Daleau, dans le journal *La Dépêche* du 22 janvier 2021 : <https://www.ladepeche.fr/2021/01/22/grand-froid-et-gens-du-voyage-9326377.php>



familles. Ces personnes – sans solution de logement – s'installent alors dans des zones non-autorisées, en stationnement considéré comme « illicite ». Elles risquent alors amendes, peines d'emprisonnement, saisies des véhicules tracteurs, expulsions.

Malgré ces éléments, loin de mettre en place des mesures favorisant l'inclusion et la fin de la discrimination à l'égard des Voyageurs, la criminalisation se renforce au fil des années.

III. Une criminalisation en expansion constante

La criminalisation des Voyageurs et Voyageuses, notamment des plus pauvres ne pouvant accéder au logement autorisé, n'a cessé d'augmenter et de se renforcer au fil des années.

Suite à l'adoption de la Loi n°200-614 du 5 juillet 2000 encadrant l'habitat des personnes catégorisées 'gens du voyage', le délit de stationnement illicite a été créé par la Loi du 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. Cette loi a ajouté au Code Pénal l'article 322-4-1 punissant alors le stationnement illicite en réunion sur le terrain d'autrui de 3 250 € d'amende et six mois d'emprisonnement. La loi n°2018-957 du 7 novembre 2018 est venue doublée les peines encourues en cas de stationnement illicite, les faisant passer à 7 500 € d'amende et un an d'emprisonnement.

L'amende forfaitaire délictuelle pour « installation illicite en réunion sur le terrain d'autrui »

Cette loi du 7 novembre 2018 a également créé la possibilité d'une amende forfaitaire délictuelle pour le délit « d'installation illicite en réunion sur le terrain d'autrui ». En effet, l'article 4 de cette loi a modifié l'article 322-4-1 du Code Pénal et intégré la mise en œuvre d'un système automatisé d'amende forfaitaire par lequel un agent constate un délit par procès-verbal base de la procédure qui ne passe pas par un juge et un contrôle juridictionnel. Il n'y a aucun procès, aucun jugement. La personne est reconnue coupable sur la base du procès-verbal dressé par les forces de l'ordre.

L'amende s'élève à 500 € (minorée à 400 € si elle est payée dans les 15 jours suivants l'envoi de l'avis d'amende, majorée à 1000 € si elle est payée au-delà de 45 jours). Le paiement de l'amende vaut reconnaissance de culpabilité : cela éteint l'action publique mais entraîne une inscription automatique au casier judiciaire. En cas de récidive, des peines-planchers plus élevées s'appliquent.

Le texte précise bien qu'il est interdit de s'installer sur le terrain d'autrui, commune ou autre propriétaire, « à des fins d'habitation ». C'est donc bien le fait de vouloir se loger et donc de vivre quelque part qui est criminalisé et pénalement sanctionné.

La mise en œuvre de cette amende forfaitaire délictuelle a été retardée pour des raisons techniques et informatiques. Elle est, depuis le 19 octobre 2021, expérimentée dans six départements français. L'ODCI dispose cependant de témoignages de Voyageurs et Voyageuses dans d'autres départements indiquant qu'ils et elles ont été menacés d'une telle verbalisation s'ils ne quittaient pas les lieux. Pourtant, cette amende forfaitaire délictuelle pose de graves problèmes en termes de droits fondamentaux. Il faut tout d'abord noter que l'avis d'amende est envoyé par courrier simple à la personne qui aurait commis l'infraction. Le délai de 45 jours pour contester commence à courir à l'envoi du courrier. Le courrier contient également un formulaire de « requête en exonération », document essentiel à la contestation de l'amende : sans ce document, toute contestation est



irrecevable. Or, pour les Voyageurs et Voyageuses, il y a une dichotomie entre leur lieu d'habitation et leur domiciliation. Peu de personnes reçoivent directement leur courrier chez elles, et elles peuvent se trouver à des centaines de kilomètres de leur lieu de domiciliation, les empêchant de relever régulièrement leur courrier. De plus, il existe en France des refus de domiciliation. Certaines personnes ne reçoivent donc pas les avis dans les temps – voire ne les reçoivent pas du tout. Elles ne sont donc pas informées des charges pesant contre elles et sont dans l'impossibilité de contester et de se défendre d'avoir commis le délit. Ces absences d'information et de possibilité de contester sont d'autant plus graves que le traitement de l'amende forfaitaire délictuelle est automatisé et qu'il n'y a pas de contrôle de proportionnalité des violations des droits fondamentaux des concernés.

Les conséquences de cette amende forfaitaire délictuelle sont dramatiques :

- des familles se retrouvent surendettées, avec des saisies directes de sommes d'argent sur leurs comptes bancaires ou leurs allocations sociales familiales. Elles ont alors des difficultés à subvenir à leurs besoins les plus fondamentaux et peuvent encore moins accéder au logement autorisé ;
- des personnes se retrouvent en situation d'errance, sans logement autorisé, à chercher des lieux éloignés et cachés afin de ne pas être verbalisées. Cela a des conséquences importantes sur la scolarisation des enfants, l'accès aux soins et aux services publics ;
- le risque est la fin du mode de vie des différents groupes itinérants et un véritable culturocide.

Malgré cela, un projet de loi encore plus répressif à l'égard des Voyageurs et Voyageuses est en cours d'adoption par le parlement français.

La proposition de loi n°266 votée par le Sénat français⁶ : la perspective d'une aggravation de la criminalisation

En janvier 2021, le Sénat a voté une proposition de loi concernant les Voyageurs, proposition désormais à l'étude par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale. Cette proposition de loi réduit un peu plus les obligations des communes en termes de logement des populations voyageuses et augmente fortement la criminalisation et les sanctions pénales. Parmi les éléments votés par le Sénat :

- la possibilité de saisir les véhicules à usage d'habitation (caravanes) en cas de stationnement illicite ;
- la possibilité de transférer de force les populations en stationnement illicite vers un terrain désigné disponible dans le département (et donc pouvant se trouver à plus de 100 kilomètres) ;
- la mise en place de peines complémentaire en cas de stationnement illicite, y compris la possible interdiction de créer, gérer ou administrer une entreprise (et ce alors que de nombreux Voyageurs et Voyageuses sont travailleurs indépendants) ;
- la création d'une peine de 3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende en cas de délit de stationnement illicite commis de façon habituelle (caractérisé par 4 amendes pour stationnement illicite en moins de 24 mois).

⁶ Proposition de loi [n°266 visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage](#), enregistrée à la présidence du Sénat le 13 janvier 2021



IV. La création d'un cercle vicieux d'exclusion et de pauvreté

Par sa législation et ses pratiques répressives envers les Voyageurs et Voyageuses, notamment les plus pauvres, l'Etat français, loin de prendre des mesures pour décriminaliser le sans-abrisme et l'extrême-pauvreté, renforce la paupérisation et la vulnérabilité de ces personnes déjà discriminées. En effet, le rejet et l'exclusion des populations voyageuses entraîne une exclusion spatiale qui passe par une criminalisation de leur présence dans l'espace public. Elles ne peuvent alors mener leur vie quotidienne que dans des terrains très précisément autorisés et sont sanctionnées pénalement lorsqu'elles en sortent. Ces sanctions pénales sont accompagnées d'expulsion sans aucune solution de relogement. Les personnes se retrouvent alors sans-abri et à la merci de nouvelles condamnations pénales.

Pourtant, la France a déjà été condamnée à plusieurs reprises par des instances internationales sur des problématiques connexes. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a condamné la France, notamment dans un arrêt Winterstein du 17 janvier 2014, pour violation de l'article 8 de la Convention. Dans cet arrêt, la Cour avait indiqué :

« [La Cour] rappelle que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité des gens du voyage, même lorsqu'ils ne vivent plus de façon nomade, et que des mesures portant sur le stationnement des caravanes influent sur leur faculté de conserver leur identité et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition (Chapman, précité, § 73, Connors précité, § 68 et Wells c. Royaume-Uni (déc.) »⁷

et rappelé :

« qu'elle a déjà jugé que la vulnérabilité des Tsiganes et gens du voyage implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre, tant dans le cadre réglementaire en matière d'aménagement que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers (Connors précité, § 84, Chapman, précité, § 96 et décision Stenegry et Adam précitée). »⁸

Le Comité Européen des Droits Sociaux a également établi que la France violait les droits fondamentaux des Voyageurs et Voyageuses par sa politique criminalisante, en particulier dans une décision du 24 janvier 2012 dans laquelle il indique :

« Le Comité rappelle que, lorsque, faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation (en l'espèce le droit de stationner dans une aire prévue à cette fin), les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles (en l'espèce, stationner irrégulièrement), cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation

⁷ CEDH, 17 janvier 2014, *Winterstein et autres c. France*, n°27013/07, par. 142.

⁸ CEDH, 17 janvier 2014, *Winterstein et autres c. France*, n°27013/07, par. 160.



n°31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 53). »⁹

Le Comité ajoutait que :

« [...] en pratique, l'exécution de la procédure d'évacuation contestée expose davantage que quiconque les gens du voyage au risque de devenir sans abri parce que les conditions de stationnement régulier sont par trop limitées, et que, par conséquent, un logement tenant compte de leur mode spécifique d'habitat ne leur est pas offert. »¹⁰

Se crée alors un cercle vicieux de criminalisation, d'exclusion et de pauvreté : les familles paupérisées n'ayant pas accès aux terrains autorisés sont pénalement condamnées, doivent payer de fortes amendes et subir expulsion sur expulsion. Les amendes à répétition les entraînent vers le surendettement, rendant encore plus difficile leur accès à un logement décent. Elles se retrouvent alors en situation d'errance, forcées de vivre de plus en plus cachées et invisibilisées pour éviter d'être verbalisées. Ces familles pauvres sont alors de fait exclues des politiques et pratiques sociales, ce qui a un impact sur leurs possibilités de répondre à leurs besoins les plus fondamentaux : l'eau et l'assainissement, la nourriture, le chauffage, etc. C'est donc une spirale d'exclusion et de violations des droits les plus essentiels qui est en place par la criminalisation des Voyageurs et Voyageuses et de leur mode de vie.

Conclusion

La législation actuelle concernant les Voyageurs et Voyageuses permet une véritable discrimination et aboutie à une ségrégation et une forte criminalisation de ces populations, en particulier des plus pauvres qui n'ont pas les moyens d'accéder au logement autorisé. Cette criminalisation bafoue d'autant plus les droits fondamentaux des concernés qu'elle vise un groupe spécifique fortement discriminé sur des bases racistes, un groupe vu comme indésirable, avec la volonté de le voir disparaître de l'espace public.

⁹ CEDS, 24 janvier 2012, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, Réclamation Collective n° 64/2011, par. 121 et 122.

¹⁰ CEDS, 24 janvier 2012, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, Réclamation Collective n° 64/2011, par. 124.