



Strasbourg, 23 juin 2002

MG-S-ROM (2002) 10 rev.

La circulation des voyageurs dans les pays membres du Conseil de l'Europe

Rapport préparé par les consultants :

Dominique STEINBERGER

Laurent KELLER

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
---------------------------	---

I. BILAN DES PRATIQUES LEGISLATIVES, REGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES EN MATIERE DE LIBRE CIRCULATION DES VOYAGEURS DANS 19 ETATS MEMBRES	5
<u>1. La circulation des Gens du voyage</u>	6
1.1. Le constat de l'existence d'entraves à la libre circulation	6
1.2. Les régimes des entraves à la libre circulation des Voyageurs.....	8
1.2.1. Base légale de la différence de traitement	8
1.2.2. Modalités de la différence de traitement dans la circulation	9
a) Les différences de traitement du déplacement lui-même	9
aa) mesures particulières de surveillance.....	9
ab) mesures de stabilisation administrative.....	10
b) Les différences de traitement du moyen de déplacement.....	11
ba) inviolabilité du domicile	11
bb) assimilation du domicile mobile au logement	12
1.2.3. La pérennisation des différences de traitement par la répression	12
1.2.4. Soumission au régime des ressortissants communautaires	13
<u>2. Le stationnement des Voyageurs</u>	14
2.1. Les situations de traitement identique en matière de stationnement.....	15
2.1.1. Les modalités du stationnement.....	15
a) durée	15
b) accès aux autres sites de regroupement	15
2.1.2. Les sanctions du stationnement irrégulier.....	16
a) L'expulsion en cas de stationnement irrégulier	16
b) Autres formes de sanctions.....	16
2.2. Discrimination positive territorialisée par la création d'aires d'accueil	17
2.2.1. Les modalités de création des aires d'accueil.....	17
2.2.2. Gestion, qualité et accès des aires d'accueil	18

2.2.3. Les conditions d'occupation des aires d'accueil.....	20
2.2.4. La portée juridique de la mise à disposition d'une aire d'accueil.....	21
a) l'accès aux autres sites de regroupement.....	21
b) la répression du stationnement hors des aires d'accueil.....	21
c) l'exclusivité de la sanction à l'égard des Voyageurs	22
d) la mise en oeuvre de la sanction	23
II. EXAMEN APPROFONDI DE LA LEGISLATION D'UN PANEL REPRESENTATIF DE HUIT ETATS MEMBRES	24
<u>1. La faiblesse intrinsèque du droit au stationnement.....</u>	<u>24</u>
1.1. Un constat : la réduction du droit au stationnement des Voyageurs.....	24
1.2. La raison : l'absence de garanties textuelles fortes au profit du droit au stationnement	25
<u>2. Le difficile relèvement du droit au stationnement</u>	<u>26</u>
2.1. La promotion d'un droit de stationner spécifique aux Voyageurs	26
2.2. Une mise en oeuvre difficile du nouveau droit.....	28
III. PROPOSITIONS POUR L'AMELIORATION ET L'HARMONISATION DES CONDITIONS JURIDIQUES DE LA CIRCULATION DES VOYAGEURS	30
<u>1. Sur la liberté de se déplacer des Voyageurs.....</u>	<u>30</u>
<u>2. Sur la liberté de stationner</u>	<u>31</u>
ANNEXE 1.....	33
ANNEXE 2.....	35
ANNEXE 3 : Questionnaire	39

INTRODUCTION

Le Groupe de spécialistes sur les Roms/Tsiganes du Conseil de l'Europe (MG-S-ROM) a décidé, à l'occasion de sa réunion du 11^{ème} réunion en 2001, de lancer une étude sur la condition des populations nomades présentes dans les pays membres du Conseil au regard de ses droits économiques et sociaux.

Pour ce faire, deux experts ont été recrutés fin 2001, qui ont déterminé, en concertation avec la Section des Migrations et des Roms/Tsiganes de la Direction Générale de la Cohésion Sociale, quel devait être l'objet exact de cette recherche. Face à la vaste étendue du champ de l'étude, il a été décidé de procéder par étapes en commençant par l'examen des conditions légales de la circulation des Voyageurs au sens strict du terme.

En effet, aucun droit de nature économique ou sociale ne peut être efficacement exercé si les titulaires des droits ne sont pas d'abord en mesure d'être reconnus dans leur mode de vie spécifique. A défaut, le souci quotidien d'éviter toute forme de harcèlement rend superflu l'accès à des droits qui prennent alors un caractère secondaire.

En outre, les conditions d'accès à ces droits peuvent être conçues uniquement en fonction d'une population sédentaire. Ils deviennent alors une arme sournoise tendant à provoquer le renoncement de la part d'une population économiquement fragile à la spécificité d'une vie placée sous le signe du déplacement permanent.

Ce mode de vie constitue le support matériel des droits économiques et sociaux.

Le droit doit donc protéger la circulation des Voyageurs, c'est-à-dire garantir leur liberté d'aller et venir et son corollaire, que constitue la possibilité de stationner dans des conditions satisfaisantes.

Il a dans un premier temps été procédé par voie d'un questionnaire sur les conditions légales du déplacement des Voyageurs, envoyé aux Etats membres et à des ONG. Ce document de travail a permis d'établir un bilan en la matière des pratiques législatives, réglementaires et administratives dans 19 Etats **(I)**.

Au vu des réponses, un panel de quatre états a été retenu pour mener un examen plus approfondi de la législation **(II)**.

A partir de cet ensemble, les experts sont en mesure de formuler des propositions pour l'amélioration et l'harmonisation des conditions juridiques de la circulation des Voyageurs **(III)**.

I. BILAN DES PRATIQUES LEGISLATIVES, REGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES EN MATIERE DE LIBRE CIRCULATION DES VOYAGEURS DANS 19 ETATS MEMBRES

Le 30 octobre 2001, la Section des Migrations et des Roms/Tsiganes du Conseil de l'Europe faisait parvenir aux Etats membres et à diverses ONG un questionnaire sur la libre circulation des Gens du voyage (Roms, Sintis...) et leur stationnement.

Sur 95 questionnaires envoyés, 31 réponses ont été retournées au Conseil sous forme de 29 questionnaires remplis et de 2 réponses écrites (Allemagne et Fédération de Russie).

Elles permettent de faire le point sur la circulation des Voyageurs dans 19 Etats membres : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, « L'Ex-République yougoslave de Macédoine », Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Russie, Suède, Suisse et Slovénie.

Les trois-quart de ces Etats n'ont pas de structures administratives spécifiques aux questions Roms, ce qui explique probablement que les mouvements migratoires des Voyageurs n'y soient pas étudiés.

Lorsque ces structures administratives existent, elles bénéficient rarement d'une autonomie organisationnelle. Elles sont pour l'essentiel pourvues de quelques moyens financiers et humains, parfois de moyens informatiques (Allemagne, Belgique et Royaume-Uni). Elles mènent généralement des politiques sociales et/ou d'insertion.

Pourtant la grande majorité de ces pays comptent une population nomade (71%), composée massivement de ressortissants nationaux. Et cette population itinérante représente parfois jusqu'au trois-quart du total de la population rom ou tsigane, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

Questions 1 à 8 : Informations générales															
Cellule administrative spécialisée				Présence de non sédentaires				Ressortissants nationaux				Etudes des mouvements migratoires			
Oui	Non	Nr	T	Oui	Non	Nr	T	Oui	Non	Nr	T	Oui	Non	Nr	T
8	20	0	28	20	8	0	28	18	4	7	29	6	17	5	28
29	71	0	100%	71	29	0	100%	62	14	24	100%	21	61	18	100%

T : Total Nr : Non répondu

L'examen des conditions légales de la circulation de ces Voyageurs (1.) et de leur stationnement (2.) n'est pas superflus, l'occultation de leur situation étant souvent source de pratiques normatives attentatoires aux libertés.

1. La circulation des Gens du voyage

Constater l'existence d'entraves à la liberté d'aller et venir des Gens du voyage est insuffisant (1.1.) ; les questionnaires ont permis de saisir les mécanismes qui permettent à ces entraves de se manifester et en garantissent la pérennité (1.2.).

1.1. Le constat de l'existence d'entraves à la libre-circulation :

Les entraves directes à la circulation des nomades devraient être presque inexistantes, tant leur existence paraît contraire au principe de non-discrimination fondant les sociétés démocratiques membres du Conseil de l'Europe.

Et pourtant, seuls 2/3 des Etats déclarent soumettent la circulation de Gens du voyage au droit commun, c'est-à-dire aux mêmes règles que celles auxquelles sont soumises leurs autres ressortissants nationaux.

En effet, la présence de 5 non-réponses à cette question dénote une certaine gêne de la part des autorités publiques qui n'ont pas répondu. Ou peut-être s'agit-il plus d'une hésitation de leur part, du fait qu'elles aient connaissance de normes qui doivent appréhender majoritairement les Voyageurs sans leur être exclusivement destinées ?

Questions-11-12 : La liberté de circulation							
Circulation des Roms soumise au droit commun				Existence de régimes socio-professionnels de la circulation des nationaux			
Oui	Non	Nr	T	Oui	Non	Nr	T
15	3	6	24	6	11	7	24
63	12	25	100%	25	46	29	100%

Plus d'un tiers (38%) des correspondants font état de réglementations qui par l'effet de leurs critères d'application s'imposent d'abord aux nomades. Pour ce faire, ces lois et règlement ont repérés les caractéristiques socio-économiques (14 + 24 = 38 % des cas) de cette population pour en faire les éléments de définition de leurs sujets.

La pratique est bien connue et habituellement identifiée comme constituant une forme de discrimination indirecte.

Questions 9-10: Circulation des voyageurs												
Réglementation spéciale de la circulation des Roms				Réglementation appréhendant indirectement les Roms				Les critères de cette appréhension				
Oui	Non	Nr	T	Oui	Non	Nr	T	E	S	ET	a	T
5	17	4	28	11	16	2	29	3	5	5	8	16
19	67	14	100%	38	55	7	100%	14	24	24	38	100%

E : Economique

S : Social

ET : Ethnique

a : autre

L'existence d'entraves à la liberté de circuler des Gens du voyage est donc établie. Or, le fait d'établir ce simple constat est insuffisant pour remédier aux entraves : il faut en démonter le fonctionnement.

1.2. Les régimes des entraves à la libre circulation des Voyageurs

1.2.1. Base légale de la différence de traitement :

Lorsqu'une forme directe ou indirecte de discrimination existe à l'encontre des Voyageurs, elle trouve sa base légale dans un acte de l'administration dans 72 % des cas. C'est rarement la loi qui est en cause : elle n'intervient que pour 28 % des situations d'entraves, et ce n'est jamais l'ordre constitutionnel qui est en cause. Ces renseignements sont extrêmement précieux. Ils établissent tout d'abord que la situation des nomades échappe pour l'essentiel au contrôle des parlements nationaux, qui sont l'expression de la volonté démocratique, et à ce titre, conçus comme les premiers garants des libertés fondamentales.

Les carences dans les ordres juridiques constitutionnels et législatifs semblent être l'occasion pour l'administration d'opter pour une réglementation qui entravera la circulation des voyageurs. En effet, la moitié des entraves administratives sont le fait de pratiques informelles, sans valeur réglementaire. Ce fait se trouve illustré dans le cas du fonctionnaire s'arrogeant dans l'exercice de ses fonctions des pouvoirs qu'il n'a pas. Ou encore, dans le recours à des directives officieuses du pouvoir exécutif, dont il est difficile d'obtenir la censure par un juge s'agissant de situation de fait dont la preuve est difficile à constituer.

Questions 13-14 : Catégorisation au sein des voyageurs													
Régime uniforme				Valeur juridique de la catégorisation					Types de catégorisation				
Oui	Non	Nr	T	C	L	RA	PA	T	E	S	P	a	T
12	3	6	21	0	3	4	4	11	3	1	4	1	9
57	14	29	100%	0	28	36	36	100%	33	11	44	11	100%

Nr : Non répondu

L : Législative

RA : Réglementation Administrative

A : autre

C : Constitutionnelle

S : Social

PA : Pratique Administrative

E : Economique

P : Professionnel

1.2.2. Modalités de la différence de traitement dans la circulation :

La différence de traitement peut avoir deux objets distincts ; elle peut :

- soit porter sur l'exercice du déplacement lui-même (a) ;
- soit porter sur le moyen du déplacement que constitue l'abri mobile (b).

a) Les différences de traitement du déplacement en tant que tel

aa) mesures particulières de surveillance

Une population nomade est inquiétante pour des autorités de surveillance habituées à la stabilité géographique de la population. Elle exige d'autres moyens de contrôle, et plus particulièrement des déplacements, qui peuvent fournir des indications sur l'itinéraire des personnes aux fins de recoupement

Le quart des états ayant répondu au questionnaire semble exiger de ses voyageurs la possession de documents spéciaux pour pouvoir circuler (Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni [?]). Toujours le quart de ces états réalise des contrôles périodiques des déplacements (Belgique, Croatie et Italie). Et enfin, quelques-uns font obligation aux nomades de se présenter à une autorité, notamment l'Italie et la France.

Il semblerait d'ailleurs que l'Italie et la France cumulent ces divers modes de surveillance. Enfin, un tiers d'entre eux reconnaissent avoir recours aux contrôles systématique des campements. C'est alors la mise en œuvre d'une forme de zèle par les fonctionnaires de police, ce qui corrobore la forte proportion (36 %) des pratiques administratives comme fondement de la différence de traitement.

Questions 15-16-17 : Contrôle de la circulation des Gens du voyage												
Possession de documents spéciaux				Contrôle périodique				Moyens de contrôle				
Oui	Non	Nr	T	O ui	Non	Nr	T	O P	C	CO	a	T
6	13	1	20	5	11	3	19	3	4	1	4	11
30	65	5	100%	26	58	16	100%	27	36	1	36	100%

OP : Obligation de se présenter à une autorité C : Contrôle systématique des campements

CO : Contrôle commun

A : autre

ab) mesures de stabilisation administrative

Dans près d'un état sur deux, les Voyageurs doivent déclarer un domicile de rattachement qu'ils ne choisissent pas librement : ils doivent être autorisés préalablement à s'établir sur le lieu de leur choix (60 % des cas). Dans la plupart des cas, c'est une commune qui sert de point d'ancrage (61 % des cas).

Le système est pernicieux car son respect est la condition *sine qua non* du bénéfice et de l'exercice par cette population de ses droits civils (28 %) et civiques (28 %). Il est également l'occasion pour l'état de la soumettre à ses obligations fiscales (23%).

La périodicité de pareilles formalités administratives, combinée à l'obligation d'élire domicile, contraignent donc les Voyageurs à un retour régulier au même endroit. De guerre lasse, celui-ci peut devenir un havre définitif. Dans tous les cas, le rayon de déplacement des Voyageurs s'en trouve réduit, rendant ainsi leur surveillance plus facile.

Ces mesures administratives ont donc pour effet, recherché ou non, de stabiliser les populations nomades au prix d'un certain degré d'atteinte à leur liberté de domiciliation. Elles constituent autant de formes d'entraves à une totale liberté d'aller et de venir.

Question 45: Libre domiciliation des Gens du voyage							
Domiciliation libre				Nature de l'entrave			
Oui	Non	Nr	T	A	D	Autre	T
9	15	4	28	9	1	5	15
32	54	14	100%	60	6	34	100%

A : soumise à une autorisation préalable

D : soumise à une déclaration préalable

Question 45: Election du domicile des Gens du voyage													
Obligatoire				Types de rattachement				Objet de la domiciliation					
Oui	Non	Nr	T	RC	CN	a	T	F	C	CQ	J	a	T
14	7	7	28	8	0	5	13	9	11	11	5	3	39
50	25	25	100%	61	0	39	100%	2 3	28	28	19	8	100%

RC : Rattachement
à une commune
CN : Rattachement
à un centre national
a: Autre

Fisc: Fiscale
C: Civile
CQ: Civique
J : Judiciaire
a: autre

b) Les différences de traitement du moyen de déplacement :

ba) L'inviolabilité du domicile

La caravane (ou l'abri mobile) des Gens du voyage est généralement protégée en droit pénal par son assimilation à une maison d'habitation. Dans pareille hypothèse, les visites domiciliaires des forces de l'ordre ne sont pas laissées à leur discrétion, les perquisitions sont strictement encadrées et les arrestations au domicile interdites en général pendant la nuit.

Il n'en demeure pas moins que ce droit à la sûreté n'est pas garanti dans un Etat sur cinq parce que ces derniers refusent d'assimiler une caravane à une maison, provoquant une grave différence de traitement, discriminatoire à l'égard des nomades. Cette discrimination est d'autant moins admissible qu'elle concerne un droit fondamental et qu'elle est pratiquée par des Etats membres du Conseil de l'Europe. Or la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à l'inviolabilité du domicile.

Ce défaut de protection peut aussi être un moyen de pression tendant à faire abandonner aux Gens du voyage leur mode de vie, pour s'assurer la protection de la loi dans le cadre d'un domicile fixe et traditionnel.

Question 47 : Inviolabilité du domicile mobile			
Oui	Non	Nr	Total
17	5	6	28
61	18	21	100%

bb) L'assimilation du domicile mobile au logement

De la même manière que le défaut de sûreté peut contraindre les Voyageurs à renoncer à leur mode de vie traditionnel, la non-assimilation du domicile mobile à un logement pour la perception de certaines prestations sociales peut les inciter fortement à choisir l'habitat sédentaire. Or, c'est le cas dans un tiers des Etats interrogés. Le moyen peut être d'autant plus efficace que ces populations sont victimes d'une très forte paupérisation qui rend les dites prestations parfois vitales.

Là aussi, la différence de traitement des nomades appréhendés par le biais de leur mode d'habitat peut constituer un moyen efficace de les faire renoncer à leur mode d'exercice de la liberté d'aller et de venir.

Question 48 : Assimilation du domicile mobile au logement pour les prestations sociales			
Oui	Non	NR	Total
8	11	9	28
29	39	32	100%

1.2.3. La pérennité des différences de traitement par la répression :

La garantie de l'efficacité d'une règle de droit réside dans le régime de sanction qui lui est attaché en cas de méconnaissance ; c'est ce qui garantit sa pérennité en lui évitant la désuétude immédiate. Ce principe appliqué à une situation de discrimination interdit à ceux qui la subissent d'y échapper et renforce donc les effets pervers d'une différence de traitement.

Or, trois ONG ayant répondu au questionnaire (irlandaise, britannique et suisse) signalent que leurs Etats assortiraient le constat d'un déplacement irrégulier des

Voyageurs de sanctions qui leur seraient spécialement destinées. Deux Etats auraient même recours à l'emprisonnement, la majorité d'entre eux préférant les sanctions administratives.

Rien n'indique par ailleurs que les Etats qui n'appliquent pas de sanctions spécialement destinées aux nomades n'aboutissent pas aux mêmes résultats par le biais de la discrimination indirecte. Car la sanction peut être commune à tous, mais ce « tous » peut ne comprendre que des Voyageurs, car ils peuvent être les seuls ou la majorité de ceux soumis à des règles de déplacement. Ou encore, la sanction punit par une formulation générale toute circulation irrégulière et inclut donc la réglementation spécifique aux nomades.

Questions 19-20 : Sanction de la circulation irrégulière									
Nature de la sanction de la circulation irrégulière						Sanctions spécifiques aux Gens du voyage			
Civiles	Pénales		Ad	Sans	T	Oui	Non	Nr	T
	A	E							
0	3	2	7	6	18	4	9	7	20
0	17	11	39	33	100%	20	45	35	100%

A : Amende

E : Emprisonnement

Ad : Administrative

Sans : Pas de sanctions

1.2.4. Soumission au régime des ressortissants communautaires :

Il s'agit ici d'identifier les discriminations dites « à rebours », c'est à dire celles conduisant à mieux traiter un tiers, ressortissant de l'Union européenne, que le ressortissant national pourtant placé dans une situation identique. A cet égard il n'existerait pas de pratiques de discrimination « à rebours » entre les Voyageurs des pays membres de l'Union au sein de leur ordre juridictionnel commun : les Voyageurs nationaux bénéficient de la même réglementation que celle appliquée aux Voyageurs issus des pays de l'Union.

A noter que de manière générale, les Etats traitent différemment les Voyageurs non ressortissants de l'Union européenne.

Question 18 : Voyageurs ressortissants communautaires et voyageurs nationaux							
Identité de réglementation				Conditions de circulation sur le territoire national			
Oui	Non	Nr	Total	MC	Mc	CS	T
12	3	4	19	5	2	0	7
63	16	21	100%	71	29	0	100%

MC : Aux mêmes conditions que n'importe quel autre membre de l'Union européenne non voyageur.

Mc : Aux mêmes conditions que n'importe quel autre membre d'un pays tiers.

CS : Conditions spécifiques

2. Le stationnement des Voyageurs

Une tendance se dessine parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe qui consiste en la création d'aires d'accueil réservées au stationnement des Voyageurs (2.1). Mais un tiers des Etats n'ont pas de dispositions normatives en ce sens, soumettant les nomades à un droit rarement favorable à la halte prolongée (2.2).

Question 21 : Existence d'aires d'accueil réservées exclusivement aux Gens du voyage ou d'une législation en ce sens			
Oui	Non	Nr	T
17	9	2	28
61	32	7	100%

2.1. Les situations de traitement identique en matière de stationnement :

En matière de stationnement tout comme en matière de circulation, l'efficacité des règles du stationnement (2.1.1) n'est garantie que si un régime de sanction s'y rattache (2.1.2).

2.1.1. Les modalités du stationnement

a) La durée

L'élément déterminant pour les Voyageurs dans un régime de droit commun du stationnement est évidemment sa durée maximum autorisée. De ce point de vue, les solutions présentes dans les Etats appliquant le droit commun présentent une grande variabilité.

De six mois maximum en Croatie, elle est réduite drastiquement à 48 heures dans la Communauté wallonne de Belgique. Entre les deux, on trouve toute une série de situations variables : l'« Ex-République yougoslave de Macédoine », de 8 jours minimum à 60 jours maximum, Royaume-Uni de 48 heures à 7 jours.

Cette durée peut aussi être laissée à la discrétion des autorités locales, et donc à leur arbitraire, comme chez la communauté flamande de Belgique.

b) L'accès aux autres sites de regroupement

Si deux représentants de l'autorité publique et une ONG signalent dans leur réponse que trois Etats interdisent aux nomades l'accès des campings et des caravanings, le silence d'autres (36 %) laisse à penser qu'ils ne sont pas les seuls à pratiquer ce qui apparaît comme une discrimination pure et simple. Pourtant, ces aires sont souvent les seules à fournir un environnement sanitaire décent en l'absence d'aires d'accueil réservées aux Voyageurs.

Question 22 : Accès autres sites communs (caravaning et camping)			
Oui	Non	Nr	T
10	4	8	22
46	18	36	100%

2.1.2. Les sanctions du stationnement irrégulier

a) L'expulsion en cas de stationnement irrégulier

Dès lors que les Voyageurs sont soumis au droit commun du stationnement, il est logique qu'il soient soumis à la procédure commune d'expulsion en cas d'inobservation des règles afférentes. Plus intéressant est de déterminer quelle est l'autorité compétente pour procéder à l'expulsion, car le degré de protection des droits des nomades en est la résultante. Or, il semble que seul dans le quart des Etats une autorité judiciaire doit être saisie préalablement à l'expulsion.

Dans les trois autres quarts, les autorités de police paraissent intervenir de leur propre initiative. Le degré de protection du droit de stationner est donc faible, particulièrement lorsqu'on relève une forte implication des autorités de police locales dans le processus (43,5 %). La soumission des ces dernières aux décideurs locaux n'est pas un gage de l'impartialité qui est nécessaire à une application objective de la loi.

Questions 27-28 : Mesures d'expulsion spécifiques et exclusives applicables aux Gens du voyage							
Existence de procédures d'expulsion spécifiques				Les autorités compétentes pour expulser			
Oui	Non	Nr	T	Judiciaires	Police		T
					nationale	locale	
3	15	4	22	8	11	14	33
14	68	18	100%	24	33	43	100%

b) Les autres formes de sanctions

Il convient d'abord de noter que le stationnement irrégulier ne reste jamais impuni, deux Etats ayant même recours à l'emprisonnement, selon des ONG interrogées. Le plus courant reste l'amende pénale (26 %) après l'application de mesures administratives diverses (44,5 %), mesures qui pourraient peut-être constituer le préalable à la sanction pénale avec laquelle elles se combineraient.

Les autorités publiques se donnent souvent par cette combinaison le moyen de rétablir rapidement la légalité, tout en réprimant l'infraction au terme d'une procédure plus longue. D'un point de vue pratique le recours à pareil procédé peut se comprendre lorsque le stationnement irrégulier est de nature à entraver la liberté de circuler des tiers.

Mais son application systématique à tout stationnement peut paraître excessif, car il fait de l'administration le premier pouvoir d'appréciation de la légalité du stationnement, alors que cette compétence revient naturellement au juge.

Questions 25-26 : Autres formes de sanction en cas de stationnement irrégulier									
Nature des sanctions					Sanctions prévues spécialement pour les Gens du voyage				
Civiles	Pénales		Ad	Sans	T	Oui	Non	Nr	T
	A	E							
6	8	2	13	1	30	4	14	5	23
20	27	7	43	3	100%	17	61	22	100%

A : Amende

E : Emprisonnement

Ad : Administratives

Sans : Pas de sanctions

2.2. Discrimination positive territorialisée par la création d'aires d'accueil

Parmi les Etats ayant décidé de lancer une politique en faveur du stationnement des Voyageurs par la constitution d'aires d'accueil, les modalités de création (2.2.1) et de gestion (2.2.2) de celles-ci ont pris des formes très diverses.

Le service ainsi rendu aux Gens du voyage est de qualité variable selon les conditions dans lesquelles ces aires peuvent être occupées (2.2.3). Mais il peut aussi signifier une forme d'exclusion sociale si les aires deviennent des moyens de cantonnement d'une population marginalisée (2.2.4).

2.2.1. Les modalités de création des aires d'accueil :

La structure interne de l'organisation des Etats membres du Conseil de l'Europe n'influe pas sur les modalités de création des aires d'accueil : dans l'écrasante majorité des situations, qu'il s'agisse d'un Etat fédéral ou pas, ce sont les autorités locales qui en ont l'initiative (62 %). Et ce pouvoir semble discrétionnaire, car seul le Land de Berlin et le représentant de l'Etat central en France peuvent se substituer aux collectivités locales pour créer les aires en cas de carence de celles-ci. Les autorités centrales ne semblent pas davantage pratiquer l'incitation financière puisque seules 16 % d'entre elles participent

au financement des opérations de création. Ce n'est qu'en France que l'Etat subventionne à hauteur de 70% les collectivités territoriales qui créent des aires d'accueil.

Dès lors, dans la majorité des cas, ce sont les localités qui assument ce coût (60 %), parfois avec les Voyageurs, quand ces derniers ne doivent tout financer eux-même. Dans ces conditions, il est en partie compréhensible que malgré l'existence d'une politique d'accueil, l'offre reste dans ces états notoirement insuffisante. Une solution pourrait peut-être être constituée par l'exemple néerlandais où des entreprises privées peuvent créer des aires dont elles assurent par la suite la gestion.

Questions 29-30-31 : Les modalités de la création d'une aire d'accueil													
Initiative				Financement						Substitution des autorités nationales aux locales en cas de carence			
F	N	L	T	AN	AL	As	TR	a	T	Oui	Non	Nr	T
2	2	18	2	4	15	0	5	1	25	3	13	4	20
9	9	82	100%	16	60	0	20	4	100%	15	65	20	100%

F : autorité fédérale AN : autorité nationale
 N : autorité nationale AL : autorité locale
 L : autorité locale As : association des Gens du voyage
 TR : les Gens du voyage
 a : autre

2.2.2. Gestion, qualité et accès des aires d'accueil

En raison de la proximité, les collectivités locales sont naturellement amenées à gérer et à administrer les aires d'accueil (72 %) en lieu et place des autorités nationales. Néanmoins, on serait en droit d'attendre une implication plus forte de Voyageurs en cette matière. Or, leurs associations sont finalement peu impliquées : seuls deux Etats ont indiqué leur participation à la gestion des aires. Les associations non exclusivement composées de Voyageurs ne participent guère plus à la gestion des aires.

Le quotidien du fonctionnement de l'accueil dans ces aires peut représenter une tâche trop lourde pour les structures déjà très sollicitées que sont les administrations locales, ou pour les structures trop faibles que sont les associations. La gestion confiée à des entreprises privées peut être une solution à ce dilemme.

Pourtant, les infrastructures présentes sur les aires ne paraissent pas très importantes, car seule la moitié d'entre elles comprennent des locaux (47 %) et répondent à des normes de confort (44 %). L'attractivité de ces sites pour les Gens du voyage ne paraît donc pas grande, et ce d'autant moins que les deux tiers échappent à des normes sanitaires (69 %) et moins d'un Etat sur cinq les sécurise par du gardiennage; ils sont aussi rarement en mesure d'accueillir une activité économique (seulement dans deux Etats) et de permettre la scolarisation des enfants (seulement dans trois Etats).

Et même lorsque ces équipements existent, la moitié des Etats qui disent informer les Voyageurs de l'existence d'aires d'accueils affirment s'en remettre d'abord au « bouche à oreille » (78%), évitant dans tous les cas la signalisation routière.

Questions 32-33-34 : Gestion et qualité des aires d'accueil																
Gestion et administration des aires d'accueil							Normes de qualité					Infrastructures				
AN	AL	AS	As	S	a	T	Sans	Sa	C	Sec	T	EC	AT	LC	a	T
0	18	2	3	2	0	25	2	10	14	6	32	5	3	8	0	17
0	72	8	12	8	0	100%	6	31	44	19	100%	30	18	47	0	100%

AN : Autorité nationale

AL : Autorité locale

AS : Association des Gens du voyage

As : Autres associations
communautaires

S : Sociétés commerciales privées

a : autre

Sa : Sanitaires

C : Confort

Sec : Sécurité

Sans : Pas de normes

EC : Ecoles

AT : Atelier

LC : Locaux

Questions 35 : Connaissance des aires d'accueil par les Gens du voyage							
Information				Types d'information			
Oui	Non	Nr	T	SR	CP	Autre	T
10	7	3	20	1	1	7	9
50	35	15	100%	11	11	78	100%

SR : Signalisation routière

CP : Campagne d'information

2.2.3. Les conditions d'occupation des aires d'accueil :

Les aires d'accueil étant réservées à la halte de personnes ayant un mode de vie nomade, elles n'ont pas pour objet d'y permettre l'établissement des Voyageurs à demeure. Par ailleurs, elles doivent pouvoir accueillir les nouveaux arrivants. La durée du stationnement y est donc logiquement limitée; or, seule la moitié des Etats indiquent une pratique allant dans ce sens.

Dans la majorité des cas (62,5 %), le droit de stationner dans l'aire ne dépasse pas un mois. Dans deux Etats (Belgique, Pays-Bas), le stationnement est limité à 48 heures, ce qui rend rigoureusement impossible le développement d'activités économiques ou la scolarisation efficace des enfants (mais il est vrai que leurs aires d'accueil ne comportent pas d'écoles).

En général, les autorités favorisent les petites structures permettant l'accueil de quelques familles, évitant manifestement de permettre les grands regroupements, fussent-ils occasionnels.

Question 36 : Durée du Stationnement								
Limitation de la durée du stationnement				Durée				
Oui	Non	Nr	Total	- 48H	-30 jours	- 2 mois	+ 2 mois	T
10	6	4	20	2	3	2	1	8
50	30	20	100%	25	37.5	25	12.5	100%

Questions-37-38 : Capacité d'accueil des aires de stationnement								
Nombre de places en moyenne des aires de stationnement					Existence d'aires ou de terrains pour des grands rassemblements			
-20	-30	-40	-50 et +	T	Oui	Non	Nr	T
8	3	2	3	16	5	12	13	30
50	19	13	18	100%	17	40	43	100%

2.2.4. La portée juridique de la mise à disposition d'une aire d'accueil :

a) L'accès aux autres sites de regroupement

Si 55% des Etats laissent les Voyageurs occuper les camping et caravanning en sus des aires d'accueil qui leur sont exclusivement destinées, trois Etats (Pays-Bas, Suisse et Royaume-Uni) leur interdisent cet accès. L'aire de stationnement est alors, dans ces Etats, déjà connotée comme étant un outil de traitement différencié qui peut renforcer la marginalisation.

Question 44 : Les Voyageurs ont accès aux camping et caravanning			
Oui	Non	Nr	Total
11	6	3	20
55	30	15	100%

b) La répression du stationnement hors des aires d'accueil

La sanction de l'interdiction de la halte hors des aires d'accueil ne diffère pas foncièrement de celle pratiquée dans les Etats ne prévoyant pas de création de tels sites. L'interrogation ne porte alors pas sur la sanction, mais sur l'existence de l'interdiction. Au delà du principe de l'existence même d'une telle interdiction, qui peut faire craindre à certains l'assimilation des aires aux « réserves indiennes », c'est son éventuelle rigidité qui est menaçante. Car si les sites sont insuffisants à l'échelle nationale ou seulement régionale, la possibilité de s'y arrêter devient une potentialité virtuelle pour un bon

nombre de Voyageurs. Ils n'ont d'autre choix que de stationner hors les aires, donc illégalement, et de s'exposer ainsi aux poursuites des autorités publiques.

Le système peut alors devenir pernicieux car il aura été l'occasion de restreindre drastiquement le droit de stationner des derniers Voyageurs, et aura même contraint une partie d'entre eux à la sédentarisation en réaction au harcèlement des autorités.

Cette logique peut être renforcée par la spécificité des sanctions que réserveraient trois états au stationnement hors des aires (selon les ONG interrogées), soulignant par là le fait que l'aire ne serait pas un droit mais une obligation pour les Voyageurs. Quid des Etats qui n'ont pas répondu ?

Questions 39-40 : Répression du stationnement hors aires d'accueil									
Interdiction du stationnement hors des aires d'accueil				Sanction du stationnement irrégulier					
Oui	Non	Nr	T	civiles	Pénales		Ad	sans	T
					A	E			
11	4	5	20	7	11	2	11	2	33
55	20	25	100%	20	34	6	34	6	100%

A: Amendes

E : Emprisonnement

Ad : Administratives

Sans : Pas de sanctions

41) Sanctions uniquement prévues pour les Voyageurs			
Oui	Non	Nr	T
5	11	4	20
25	55	20	100%

c) L'exclusivité de la sanction à l'égard des Voyageurs

L'expulsion demeure l'outil effectif du système de sanction du stationnement hors des aires d'accueil. Et là encore, des Etats auraient réservé un traitement particulier aux Voyageurs stationnant hors des sites réservés, corroborant les observations précédentes.

Question 42 : Procédure d'expulsion spécifique aux Voyageurs			
Oui	Non	Nr	T
6	11	3	20
30	55	15	100 %

J : Judiciaire

N : nationale

L : locale

d) La mise en oeuvre de la sanction

Le recours préalable au juge pour obtenir l'expulsion n'est pas systématique puisqu'il ne semble s'imposer que dans un Etat sur cinq. Il apparaît donc que dans plus de la moitié des cas, l'initiative de l'expulsion est du ressort des autorités de police, notamment locales. L'absence d'un degré suffisant de garantie peut rendre le système décrit précédemment (ou tout simplement son instauration au fil du temps à raison de la croissance de la population nomade) pernicieux.

43) Prononcé et exécution de la sanction			
Juge	Police		T
	Nationale	locale	
7	11	15	33
21	34	45	100%

II. EXAMEN APPROFONDI DE LA LEGISLATION DANS UN PANEL DE QUATRE ETATS MEMBRES

Il a été choisi de procéder à un examen plus attentif des structures et principes qui animent les systèmes juridiques britannique, français, italien et suisse en matière de circulation des Voyageurs.

Ces Etats ont été retenus parce qu'ils offrent des caractéristiques institutionnelles et des expériences en la matière très dissemblables en apparence.

La France et le Royaume-Uni ont un système d'Etat central fort, opposé à la Suisse et à l'Italie où l'autonomie locale prime. La France vient d'adopter une législation comparable à celle qui a existé au Royaume-Uni jusqu'en 1994¹.

Pourtant, à y regarder de plus près, partout l'enjeu paraît être, en termes juridiques, le même : affirmer un droit au stationnement au profit des Voyageurs.

Car si la liberté de déplacement au sens strict ne semble pas être un problème fondamental – hormis en France où des documents spéciaux sont requis des Voyageurs en vertu d'une loi de 1969² - , c'est celle de s'arrêter qui est malmenée. Or sans cette dernière, la circulation s'avère dans les faits difficile.

Une étude comparée des législations de ces Etats en matière de halte révèle la faiblesse intrinsèque du droit de stationner (1). Les tentatives pour le relever ont souvent failli (2).

1. La faiblesse intrinsèque du droit au stationnement :

L'avènement de la société urbaine s'est faite au détriment du stationnement des Voyageurs (1.1).

Ceci est dû essentiellement à l'absence de garanties fortes au profit du droit de stationner (1.2).

1.1. Un constat : la réduction du droit de stationner des Voyageurs :

Le développement des sociétés urbaines depuis le milieu du XIXe siècle s'est mal accordé avec le maintien d'une population nomade. C'est en effet un mode de développement gourmand en espace. Il en a résulté une incidence directe sur le

¹Loi française n° 2000-614 du 5 juillet 2000 ; Caravan Sites Act 1968 et Criminal Justice and Public Order 1994.

²Loi n°69-3 du 3 janvier 1969.

stationnement des Voyageurs³.

Ainsi, au Royaume-Uni, pendant des siècles, les "Commons" (biens communaux de l'Ancien Régime en France) fournissaient des aires légales de halte pour les nomades⁴. La section 23 du Caravan Sites and Control of Development de 1960 y mit un terme en autorisant les autorités locales à fermer les Commons aux Voyageurs. En compensation, la section 24 de la loi permettait l'ouverture par ces autorités de caravanning⁵.

En réalité, les Commons situés en périphérie immédiate des agglomérations étaient un obstacle au développement urbain. Mais ce faisant, le législateur britannique a profondément modifié la logique de l'accueil des Voyageurs : le droit de s'arrêter, incontestable sur des Commons immuables, était désormais un droit conditionné à la bonne volonté des autorités locales quant à la création d'une hypothétique aire d'accueil.

Parallèlement à une occupation croissante de l'espace par les activités sédentaires, et à l'éviction par voie de conséquence des nomades, la rationalisation de cette occupation a également participé à la réduction du droit de stationner.

L'exemple en est ici fourni par la France et son système de normes régissant l'occupation du sol⁶. Les communes peuvent maîtriser leur organisation territoriale en adoptant des Plans Locaux d'Urbanisme. Celles qui l'ont fait ont en général cherché à maîtriser le stationnement prolongé en ciblant, sans les nommer, les Voyageurs. Ainsi ces collectivités ont pu interdire sur leur territoire tout parc de stationnement de caravanes ou les localiser très précisément dans les zones les plus défavorables⁷. En outre, le développement de la circulation automobile a également suscité des réglementations favorables à la circulation des voitures, mais dissuasif quant à leur arrêt⁸.

Pourquoi une aussi facile réduction des droits des Voyageurs ?

1.2. La raison : l'absence de garanties textuelles fortes au profit du droit au stationnement :

Le droit au stationnement, à l'arrêt ou encore à la halte prolongée, est généralement présenté comme le corollaire du droit d'aller et venir librement. Cette corrélation n'est pas neutre : elle marque l'absence d'autonomie, en tant que liberté, du droit de stationner.

La majeure partie des constitutions ou déclarations des droits fondamentaux

³Voir les études sociologique et urbanistiques en la matière.

⁴Lord Justice Sedley R.v. Lincolnshire CC ex parte Atkinson (September 1995) *quoted in* Memorial of the Applicant.

⁵Cf OSCE, Rapport sur la situation des Roms et Sintis dans l'OSCE, 1998, pp.100 et ss.

⁶Code de l'urbanisme et normes locales.

⁷CE, 30 octobre 2001, UNSA et autres *in* D, 2002 p.601.

⁸Auby J.M., La réglementation administrative du stationnement des véhicules automobiles sur les voies publiques ; D, 1962, ch XV p.83 et s.

garantissent dans le texte la liberté de circuler. C'est le cas de la Constitution fédérale suisse et de l'article 16 de la Constitution italienne. L'Habeas Corpus britannique est leur équivalent pour le Royaume-Uni.

Seuls les textes constitutionnels français ne font pas expressément référence au droit de circuler librement. Cependant, le juge constitutionnel français l'a déduit de l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789⁹. De ce silence est née la question du fondement d'une éventuelle liberté de s'arrêter en droit français car aucun texte fondamental ni aucune loi n'en font état. Le stationnement n'est expressément visé que par le Code de la route, qui est l'oeuvre du pouvoir réglementaire : la notion de stationnement n'y est pas définie, seules les formes de stationnement prohibées sont visées¹⁰.

Et la situation est identique en Suisse, en Italie et en Grande-Bretagne : aucune norme fondamentale n'offre par sa stabilité une forme d'intangibilité de la liberté de stationner dont il n'est pas fait mention.

Dès lors, non seulement les Voyageurs n'ont pas de garanties formelles quant à ce droit, mais l'ensemble des citoyens en est privé. Seul un relèvement du droit en cause au profit des nomades peut améliorer leur situation.

2. Le relèvement difficile du droit au stationnement :

Devant la réduction croissante des espaces, le problème du stationnement des Voyageurs est devenu de plus en plus prégnant. Les troubles à l'ordre public sont allés croissant¹¹. Les Etats ont donc réagi en incitant, sinon en contraignant, les collectivités locales à s'équiper d'aires d'accueil (2.1.).

Ces politiques, pour des raisons diverses, ont parfois failli (2.2.).

2.1. La promotion d'un droit de stationner spécifique aux Voyageurs :

Les Etats britannique, français, italien et suisse ont décidé le développement des aires d'accueil en faveur des Voyageurs. Mais les voies juridiques pour y parvenir révèlent divers degrés de contrainte.

Pour l'instant, la Confédération helvétique paraît avoir abandonné la question aux autorités cantonales et communales. Le soin de déterminer les possibilités d'aménagement de places à destination des Voyageurs étrangers a été confié à une Fondation "Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses" ; mais ses conclusions en

⁹Conseil constitutionnel, 76-75 DC du 12 janvier 1977, Rec. p.33.

¹⁰Code de la route, articles R 417-9 et ss.

¹¹Les articles de presse sont multiples à ce sujet sans besoin d'insister.

matière de détermination de place disponibles sont entendues dans... dix ans !¹²

En Italie, les autorités centrales ont tenté timidement d'intervenir en la matière qui relève de la compétence des Régions et des Provinces. Ainsi, dans les années 70, le Ministre de l'intérieur a émis une circulaire invitant les maires à supprimer les interdictions de stationner destinées aux Voyageurs¹³.

Depuis les années 80, dix des vingt Régions italiennes et une Province ont légiféré en faveur des Voyageurs. Ces lois reconnaissent un droit au nomadisme, c'est à dire au stationnement, en définissant deux types d'aires: les aires de séjour et les aires de transit. Le soin de leur construction a été laissé aux autorités locales¹⁴.

Le système français institué par la loi de 4 juillet 2000 est un peu comparable, mais marqué par l'empreinte de l'Etat centralisateur. Il appartient, en vertu de cette loi, aux départements français d'établir des schémas d'accueil des Gens du voyage. Ces schémas estiment les besoins en aires d'accueil dans le département et fixent leur implantation dans les communes qu'ils désignent¹⁵. Le schéma une fois arrêté, les communes - largement subventionnées pour cela¹⁶ - ont deux ans pour réaliser les infrastructures. L'aire doit répondre à des normes de confort minimum fixées par décret¹⁷. Si les communes ne s'exécutent pas, le représentant de l'Etat dans la région peut se substituer à elles et faire réaliser les aires¹⁸.

Les autorités françaises se sont largement inspirées de ce qu'avait prévu le Caravan Sites Act britannique de 1968.

Après la suppression des Commons, l'initiative locale pour la création d'aires d'accueil fit défaut. Pour pallier à ce manque, le Caravan Sites Act de 1968 autorisa le Secrétaire d'Etat à permettre directement la création des aires en lieu et place des autorités locales¹⁹. En contrepartie, comme le prévoit actuellement la législation française de juillet 2000, le stationnement en dehors des aires pouvait être interdit aux Voyageurs sur le restant du territoire local²⁰.

En attendant de pouvoir observer les résultats des réformes françaises dans la décennie à venir, on a établi un constat d'échec de la politique menée au Royaume-Uni en 1994.

¹²Selon l'Association Action Sinti et Jenisch Suisses.

¹³Selon une note de Nando Sigona.

¹⁴Idem.

¹⁵ article 1er de la loi du 5 juillet 2000.

¹⁶ Ibid, article 4 et décret n° 2001-568 du 29 juillet 2001.

¹⁷ Décret 2001-519 du 29 juillet 2001

¹⁸ article 2 de la loi du 5 juillet 2000.

¹⁹ Caravan Sites Act 1968, Section 6(1).

²⁰ article 9 de la loi du 5 juillet 2000 et Caravan Sites Act 1968, section 10(1).

2.2. Une mise en oeuvre difficile du nouveau droit :

En Italie, les limites légalement admises à la liberté de circuler, constituées par les exigences de sûreté et de santé publique, ont servi à motiver les interdictions de stationner édictées à l'encontre des Voyageurs²¹.

De même, au Royaume-Uni, le pouvoir de substitution reconnu aux autorités gouvernementales à l'égard des districts par le Caravan Sites Act de 1968 n'a quasiment jamais été mis en oeuvre²².

D'où la faillite partielle du système britannique.

Mais plus pernicieux encore ont été les effets de l'abrogation pure et simple par la section 80 du Criminal Justice and Public Order Act (CJPOA) de 1994 de toute obligation de création d'aires : les mesures d'interdiction de stationner ont été maintenues, voire élargies, sans compensation.

En effet la section 77 du CJPOA a interdit le stationnement sur toute dépendance d'une autoroute, sur tout terrain inoccupé ou occupé sans l'autorisation de son propriétaire. De plus les autorités locales se sont vues reconnaître compétence pour enjoindre aux occupants irréguliers d'avoir à lever le camp²³.

Dorénavant, n'est légalement permis au Royaume-Uni que le campement dans les parcs publics pour caravanes, notoirement insuffisants, sur les terrains privés avec l'autorisation, rarement accordée, de leurs propriétaires, et sur les terrains propriétés des Voyageurs pour lesquels 90% des autorisations d'établissement sont refusées, au nom des règles d'urbanisme²⁴.

Ainsi en Suisse, en Italie, en France et en Grande Bretagne, les collectivités locales maîtrisent la décision finale de la création des aires.

Faute de pouvoir de substitution des autorités centrales ou même régionales, dans les Etats "fédéraux" tels que la Suisse ou l'Italie, les communes ont fait ou font facilement échec aux politiques des aires d'accueil. Il suffit pour elles de ne pas les mettre en oeuvre ou de détourner les instructions ou recommandations des autorités centrales.

Et même lorsque ces autorités disposent d'un pouvoir de substitution, elles ne manifestent pas la volonté politique nécessaire pour sa mise en oeuvre.

²¹ Selon une note de Nando Sigona.

²² Lord Avebury, "Forward", in Rachel Morris & Luke Clements (eds) *Gaining Ground : Law Reform for Gypsies and travellers*, traveller Law Research Unit, Cardiff Law School, University of Hertfordshire Press 1999, pp.xiii-xix, at p. xiv.

²³ CJPOA, section 77(3).

²⁴ Selon une étude de 1991 : HL Hansard 7 juin 1994, col 1198 et 1132.

Dans ce cadre, quel avenir pour le nouveau régime juridique français issu de la loi de juillet 2000 ? Déjà des communes ont sollicité le report de l'obligation de s'équiper dans le délai légal de deux ans et les autorités centrales ont fait montre d'une relative bienveillance à ce sujet....

III. PROPOSITIONS POUR L'AMELIORATION ET L'HARMONISATION DES CONDITIONS JURIDIQUES DE LA CIRCULATION DES VOYAGEURS

Les propositions que formulent les consultants visent à ce que soit mis en place un système articulé et cohérent de garanties juridiques de la liberté de circulation des Voyageurs.

Elles ciblent tant la liberté de se déplacer (1) que celle de s'arrêter pour une durée raisonnable (2).

1. Sur la liberté de se déplacer des Voyageurs

Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient :

1. abolir tout obstacle à la liberté de circuler des Voyageurs, notamment en procédant à la suppression des documents spéciaux de circulation qui peuvent être exigés des nomades et qui constituent de véritables passeports intérieurs ;
2. ne pas exiger des Voyageurs de documents autres que les pièces d'identité de droit commun des Etats où de telles pièces sont en vigueur;
3. mentionner le domicile de rattachement s'il est obligatoire, sur les pièces d'identité de droit commun, au moyen d'une mention spéciale, ceci afin d'éviter des confusions ;
4. permettre la domiciliation chez une personne physique ou auprès d'une association ;
5. favoriser, dans les Etats les plus avancés technologiquement, la domiciliation par le biais d'une adresse internet sur un site officiel consacré aux Voyageurs ;
6. regrouper sur ce site officiel un ensemble de services publics facilitant les échanges entre Voyageurs et administrations : déclaration fiscale, notification de décisions de justice, déclaration d'état civil, demande de prestations sociales, etc...
7. ne jamais constituer à partir des mentions sus-énoncées et relatives au domicile de rattachement, de fichiers permettant d'identifier la qualité de nomade, et ceci au nom de l'histoire ;
8. permettre un choix de domicile libre s'il est obligatoire.

2. Sur la liberté de stationner

Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient :

1. **reconnaître un droit particulier aux Voyageurs quant à la possibilité de stationner :**

- a) en créant des aires d'accueil pour la halte et le séjour des Voyageurs afin de leur permettre d'y stationner durablement ;
- b) en assurant l'attractivité de ces aires par :
 - leur équipement minimum en infrastructures notamment sanitaires,
 - un nombre suffisant d'entre elles dans le cadre d'un zonage pertinent,
 - la signalisation routière de leur présence au moyen d'un hologramme européen.
- c) en associant les voyageurs et/ou leurs représentants à l'ensemble des processus décisionnels menant à la création des aires d'accueil ;
- d) en sollicitant des organisations internationales des aides au financement de ces équipements, notamment auprès de la BERD et de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe ;
- e) en accordant à l'abri mobile des Voyageurs le statut pénal du domicile sédentaire ;
- f) en accordant à l'abri mobile des Voyageurs le statut social du logement sédentaire ;

2. **garantir l'exercice du droit particulier des Voyageurs au stationnement :**

- a) en l'inscrivant dans leur droit interne dans des normes ayant au moins valeur législative sinon constitutionnelle, et en l'assimilant au droit à un logement décent lorsque celui-ci est reconnu en faveur des populations défavorisées ;
- b) en négociant un traité international, sous l'égide du Conseil de l'Europe, pour assurer un programme d'équipement des Etats en aires-relais compte-tenu des déplacements transfrontaliers paneuropéens des Voyageurs ;

- c) en subordonnant toute expulsion d'un Voyageur à l'autorisation préalable d'un juge, sauf menace grave et imminente pour l'ordre public, après constatation de la réunion de trois conditions cumulatives :
- l'illégalité du stationnement,
 - l'existence de places suffisantes dans les aires d'accueil existant dans la zone concernée,
 - l'équipement suffisant et le bon entretien de ces aires.
- d) en autorisant les associations des Voyageurs à exercer les droits individuels des Voyageurs devant les tribunaux compétents pour connaître des expulsions, tant en défense qu'en demande et en tout état de la cause ;
- e) en limitant la durée du stationnement dans les aires afin d'éviter leur transformation en ghettos par la sédentarisation in situ des utilisateurs ;
- f) en ne fixant pas une durée de stationnement autorisé inférieure à la période scolaire la plus longue existante entre deux périodes de congés, surtout si les aires ne bénéficient pas de locaux éducatifs.

ANNEXE 1

Lecture des tableaux et limites de la méthodologie

1) Lecture des tableaux :

Les tableaux présentent de manière quantitative et en pourcentage les réponses suivant un ordre thématique.

La case supérieure désigne le nombre de réponses obtenues à chaque question par rapport au nombre total de questionnaires remplis ou de réponses (les participants ont parfois donné plusieurs réponses à une question).

La case inférieure représente en pourcentage les résultats quantitatifs.

Les réponses obtenues à partir des questions à trou sont représentées quantitativement (case supérieure) et (proportionnellement) en pourcentage (case inférieure) par rapport au nombre total de réponses données.

2) Limite de la méthodologie

Les résultats obtenus à partir du dépouillement des questionnaires comportent une marge d'erreur du fait:

- de l'existence de plusieurs réponses à une même question pour un même Etat puisque tant les autorités publiques que des ONG ont à chaque fois été sollicitées pour chaque Etat;

- que certains correspondants n'ont pas toujours compris la logique du questionnaire;

- que les réponses ne semblent pas toujours avoir été données en droit.

Dans la mesure du possible, pour rétablir la fiabilité des résultats, des corrections ont été réalisées par les consultants:

-en tenant compte de l'existence de réponses multiple pour certains Etats et en distinguant, dans les commentaires des résultats, les réponses des ONG et celles des autorités publiques;

-en ne comptant pas parmi les non répondus (Nr) ceux des correspondants qui ont respecté la logique du questionnaire et qui se sont abstenus de répondre dans les cas qui justifiaient une non-réponse.

ANNEXE 2

1) Le questionnaire: taux de réponses

Le Secrétariat du Groupe de spécialistes sur les Roms/Tsiganes (MG-S-ROM) du Conseil de l'Europe a fait parvenir 95 questionnaires aux 43 Etats membres, à des ONG et à tous les membres du Groupe de spécialistes.

A la fin de janvier 2002, 25 questionnaires ont été retournés au Secrétariat du MG-S-ROM, ce qui veut dire qu'une organisation sur quatre a répondu au questionnaire (26%). La répartition des questionnaires remplis par pays et par organisation (ministère, ONG et spécialistes) est présentée dans le Tableau 1.

2) Nombre de questionnaires reçus, par pays et institutions

Code du pays	Pays	Ministère	ONG	Autres : spécialiste	Total
	Andorre				0
	Allemagne	1	1		2
	Autriche	1	1		2
	Belgique	2	1		3
	Chypre				0
	Danemark				0
	Espagne				0
	Finlande				0
	France	1	1		2
	Grèce				0
	Islande				0
	Irlande	1	1		2
	Italie			2	2
	Liechtenstein				0
	Luxembourg				0
	Malte				0
	Moldavie				0
	Norvège	1			1
	Pays - Bas		1		1
	Portugal	1			1
	Royaume- Uni	1	2		3
	Saint - Marin				0

	Suède	1			1
	Suisse	1		1	2
	Turquie				0
Total PEO	Pays d'Europe de l'Ouest	9 (10*)	5 (6*)	2 (3*)	11 (19*)
	Albanie				0
	Arménie				0
	République d'Azerbaïdjan				0
	Bulgarie	2			2
	Croatie				0
	Estonie				0
	Géorgie				0
	Hongrie	1			1
	Lettonie	1			1
	Lituanie				0
	" l'ex - République yougoslave de Macédoine "	1			1
	Moldavie				0
	Pologne				0
	Roumanie				0
	République slovaque				0
	Slovénie	1			1
	République tchèque				0
	Russie				0
	Ukraine				0
Total PECO	Pays d'Europe centrale et orientale	5 (6*)			5 (6*)
	Total	14(16*)	11 (6*)	2(3*)	16(25*)

* Nombre de questionnaires remplis.

3) Nombre de réponses écrites

Certains pays n'ont pas renvoyé le questionnaire mais ont répondu par une note; c'est le cas de la Fédération de Russie et de la Pologne.

D'autres pays ont souhaité compléter les réponses apportées au questionnaire par une réponse écrite; c'est le cas de l'Allemagne (Land de Berlin) et du Royaume - Uni²⁵.

²⁵ Nous avons comptabilisé ce document comme un questionnaire car le ministère de l'Intérieur (Race Equality Unit) a répondu au questionnaire en respectant l'ordre des questions dans sa note.

Après le dépouillement des questionnaires reçus, 7 pays ont été retenus pour l'étude. Il a donc été demandé à des ONG et à des spécialistes un état des lieux sur la situation générale des Voyageurs en matière de circulation et de stationnement dans leur pays respectif.

La répartition des réponses écrites par pays et par organisation (ministère, ONG et spécialistes) est présentée dans le Tableau 2.

Pays	Ministère	ONG	Autres : spécialiste	Total
Andorre				0
Allemagne	1			1
Autriche				0
Belgique				0
Chypre				0
Danemark				0
Espagne				0
Finlande				0
France				0
Grèce				0
Islande				0
Irlande				0
Italie			1	1
Liechtenstein				0
Luxembourg				0
Malte				0
Moldavie				0
Norvège				0
Pays - Bas				0
Portugal				0
Royaume- Uni	1		1	2
Saint - Marin				0
Suède				0
Suisse			1	1
Turquie				0
Total pays d'Europe de l'Ouest	2	0	3	5
Albanie				0
Arménie				0
République d'Azerbaïdjan				0
Bulgarie				0
Croatie				0

Estonie				0
Georgie				0
Hongrie				0
Lettonie				0
Lituanie				0
" l'ex - République yougoslave de Macédoine"				0
Moldavie				0
Pologne	1			1
Roumanie				0
République slovaque				0
Slovénie				0
République tchèque				0
Russie	1			1
Ukraine				0
Total pays d'Europe centrale et orientale	2	0	0	2
Total	3	0	4	7

ANNEXE 3

**QUESTIONNAIRE SUR LA LIBRE CIRCULATION DES GENS DU VOYAGE
(ROMS, SINTIS...)
ET LEUR STATIONNEMENT
DANS LES PAYS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

QUESTIONNAIRE

Pays :

Etat fédéral

Etat national

Existence de collectivités publiques autonomes

Correspondant :

Nom, prénom

Adresse

Tél.

Fax

E-mail

Site internet

Fonction(s)

Autorité ou administration de rattachement
.....

Moyens à disposition :

Financier

Humain

Informatique

Autre :

Sources d'information

.....

.....

.....

I) Informations générales :

- 1) Existe-t-il dans votre pays une cellule ou un service administratif traitant **exclusivement** des Gens du voyage ?

OUI

NON

> Si oui, ce service est-il :

autonome ?

rattaché à un autre service ? :

- lequel ?.....

- Nature du lien : hiérarchique

Financier

Autre.....

- 2) De quels moyens dispose ce service ?

Financier

Humain

Informatique

Autre :

- 3) Ce service mène une politique :

Sociale

Culturelle

D'insertion

D'accueil

Migratoire

Autre :

- 4) Avez-vous sur votre territoire national des Gens du voyage **non sédentaires** ?

OUI

NON

5) Quel est le nombre estimé de Gens du voyage non sédentaires présent sur votre territoire ?

.....

6) Sont-ils pour l'essentiel des ressortissants nationaux ?

OUI

NON

7) **Quelle est la proportion des non sédentaires par rapport aux sédentarisés ?**

.....

8) **Existe-t-il des études des mouvements migratoires des Gens du voyage non sédentaires ?**

OUI

NON

II) La circulation des voyageurs :

9) Existe-t-il dans votre pays une réglementation **exclusivement** applicable et destinée **spécialement** à la circulation des Gens du voyage non sédentaires ?

OUI

NON

10) Existe-t-il une réglementation spécifique sur la circulation des personnes qui atteint **statistiquement** majoritairement les Gens du voyage non sédentaires **sans leur être xpressément destinée**?

OUI

NON

> La cause de cette appréhension réside dans des critères :

économiques

sociaux

ethniques

autre :

A) Si vous avez répondu non aux questions n° 9 et 10 :

11) Leur circulation est-elle soumise au régime de droit commun, c'est-à-dire identique à celui des ressortissants nationaux ?

OUI

NON

12) Y a-t-il une distinction de régime entre les nationaux selon leur appartenance à une catégorie socio-professionnelle particulière (marchands ambulants, forains...) ?

OUI

NON

B) Si vous avez répondu oui à la question n° 9 ou 10 :

13) Ce régime est-il uniforme, c'est à dire commun à tous les voyageurs sans catégorisation aucune au sein des voyageurs eux-même ?

OUI

NON

> Si une catégorisation est établie, les critères de différenciation sont-ils :

économiques

sociaux

professionnels

autre :

14) Quelle valeur juridique revêt la réglementation de cette circulation :

constitutionnelle ?

législative ?

une réglementation administrative ?

une pratique administrative ?

15) Leur circulation est-elle soumise à la possession de documents spéciaux ?

OUI NON

16) Leur circulation est-elle contrôlée périodiquement ?

OUI NON

17) Quels moyens de contrôle sont utilisés :

obligation faite au voyageurs de se présenter d'eux mêmes à une autorité de police, de justice, ou à une autre administration ?

contrôle systématique des campements repérés ?

contrôle normal commun à toute la population nationale ?

autre :

18) Les Gens du voyage non sédentaires ressortissants d'un pays membre de la Communauté Européenne sont-ils soumis à la même réglementation que les voyageurs nationaux ?

OUI NON

> Si non, dans quelles conditions peuvent-ils circuler sur le territoire national :

aux mêmes conditions que n'importe quel autre membre de la Communauté européenne non voyageur ?

aux mêmes conditions que n'importe quel autre membre d'un pays tiers ?

à des conditions spécifiques ?

19) La circulation **irrégulière** est-elle sanctionnée de peines :

civiles ?

pénales ? : amendes emprisonnement

administratives ?

n'est pas sanctionnée

20) Ces sanctions sont-elles spécialement prévues pour les Gens du voyage ?

OUI

NON

III) Le stationnement des voyageurs :

21) Existe-t-il dans votre pays des aires d'accueil réservées **exclusivement** aux stationnements des Gens du voyage non sédentaires ou une législation qui prévoit leur création?

OUI

NON

A) Si vous avez répondu non à la question n° 21 :

22) Les Gens du voyage non sédentaires ont-ils accès aux camping et caravanning communs à tous les voyageurs?

OUI

NON

23) Quelle est la durée minimum du stationnement tolérée?

.....

24) Quelle est la durée maximum du stationnement tolérée ?

31) Qui finance la création et l'entretien des aires ? :

les autorités nationales
les autorité locales
les associations des Gens du voyage
les Gens du voyage
autre :

32) Qui gère et administre au quotidien les aires d'accueil ? :

les autorités nationales
les autorité locales
les associations des Gens du voyage
des associations autres
des sociétés commerciales privées
autre :

33) La qualité de l'accueil fait-elle l'objet de normes ? :

pas de normes
normes sanitaires
normes de confort : électricité, eau ...
normes de sécurité : gardiennage, heures de fermeture

...

34) Existe-t-il des aires disposant :

d'écoles
d'ateliers pour artisans
de locaux communautaires
autre :

35) Les Gens du voyage non sédentaires sont-ils informés de l'existence de ces aires ?

OUI

NON

> Si oui, comment :

signalisation routière ?

campagne d'information ?

autre :

36) La durée du stationnement est-elle limitée dans le temps ?

OUI

NON

> Combien de temps ?

- 48H - 8 jrs - 15 jrs - 30 jrs - 2 mois + 2 mois

37) Quel est le nombre de places en moyenne par aire d'accueil ?

10 20 30 40 50 +

38) Existe-t-il des aires ou terrains, réservés ou répertoriés pour recevoir les grands rassemblements (+100 caravanes) ?

OUI

NON

39) L'existence d'une aire d'accueil interdit-elle aux Gens du voyage de stationner ailleurs ?

OUI

NON

40) Le stationnement **irrégulier hors des aires d'accueil** est-il sanctionné de peines :

civiles

pénales : amende

emprisonnement

administratives

n'est pas sanctionné

41) Ces sanctions sont-elles **spécialement** prévues pour les Gens du voyage ?

OUI

NON

42) En cas de stationnement irrégulier, existe-t-il une procédure d'expulsion **spécifiquement et exclusivement** applicable aux Gens du voyage non sédentaires ?

OUI

NON

43) Quelle autorité est compétente pour expulser les voyageurs :

les autorités judiciaires

les autorités de police: police nationale
police locale

44) Ont-ils aussi accès aux camping et caravanning ?

OUI

NON

IV) Questions connexes :

45) La domiciliation des Gens du voyage est-elle libre ?

OUI

NON

> Si non, est-elle soumise :

à autorisation préalable ?

à déclaration préalable ?

autre :

46) Les Gens du voyage non sédentaires ont-ils l'obligation d'élire domicile ?

OUI

NON

> Si oui, comment se réalise-t-elle ? :

une commune de rattachement

un centre national de rattachement

autre :

> Quel est l'objet de cette domiciliation ? :

fiscale

civile

civique

judiciaire

autre

47) La caravane des Gens du voyage non sédentaires bénéficie-t-elle du régime de l'inviolabilité du domicile ?

OUI

NON

48) La caravane des Gens du voyage non sédentaires est-elle assimilée pour les prestations sociales à un logement ?

OUI

NON