

327. J'ai évidemment tenu à rencontrer le Président de la HALDE afin d'aborder avec lui les sujets ayant trait à la lutte contre les discriminations qui me tiennent tout particulièrement à cœur. De l'avis même de M. Schweitzer, la HALDE est une institution jeune qui travaille actuellement à l'élaboration d'une stratégie globale. Depuis le début de ses activités, elle s'est principalement occupée du traitement des réclamations qu'elle a reçues. Au 31 août 2005, plus de 600 plaintes lui avaient été adressées. Ce chiffre, impressionnant pour une jeune institution encore peu connue du grand public, témoigne du rôle qu'elle pourrait avoir dans une société confrontée à un malaise grandissant face à la multiplication des discriminations de toute nature. La présence au sein de son comité consultatif d'associations et d'ONG traduit la volonté de ses dirigeants d'établir des liens institutionnels forts avec la société civile.
328. Malgré ces avancées, il semble que le nombre de condamnations pour discriminations reste extrêmement faible, et ce même si la justice accepte depuis peu la méthode du *testing* comme élément de preuve. Alors que le nombre de discriminations donnant lieu au dépôt d'une plainte ne cesse de croître, le nombre d'affaires pénales jugées chaque année stagne à un niveau très faible (une vingtaine d'affaires jugées en 2004). Se pose donc un problème de mise en œuvre des dispositifs prévus par la législation française. Or la non-effectivité du droit entretient le sentiment d'impunité ressenti par les auteurs d'actes discriminatoires et les pousse à reproduire un comportement répréhensible. Il faudrait donc commencer par appliquer avec plus de rigueur les lois en vigueur.

## **IX. LES GENS DU VOYAGE ET LES ROMS**

329. Les Gens du Voyage et les Roms font partie des minorités qui continuent à ressentir de manière constante des discriminations dans la plupart des pays européens. Le plus souvent, ces discriminations ne proviennent pas de l'action des autorités mais relèvent de préjugés des populations majoritaires de nos pays. Toutefois, les pouvoirs publics pèchent encore souvent par leur inaction, ce qui se traduit par la subsistance des difficultés dans la vie quotidienne pour les Gens du Voyage et les Roms. Compte tenu de ces problèmes, je tiens à prendre contact avec cette communauté lors de chacune de mes visites afin d'analyser leur situation dans chaque Etat membre visité. Je n'ai pas dérogé à cette règle en France.
330. Il convient de commencer par une précision. En effet, une confusion s'est installée, assimilant les Gens du Voyage aux Roms originaires des pays d'Europe centrale et orientale, qui se sont installés dans plusieurs campements ou bidonvilles aux portes de Paris. Or ce sont deux populations distinctes, aux caractéristiques tout à fait différentes. Certains groupes parmi les Gens du Voyage sont certes d'origine rom, mais ils n'ont aujourd'hui que très peu à voir avec les Roms d'Europe centrale et orientale.

331. Le terme de « Gens du Voyage » regroupe des personnes appartenant à des cultures diverses, qui se définissent eux-mêmes comme d'origine rom, sinté, yéniche ou gitane. Ils sont installés en France depuis plusieurs générations, voire plusieurs siècles, et possèdent la nationalité française. La très grande majorité a conservé une culture et un mode de vie traditionnels, basés sur le nomadisme. Ils représentent une population d'environ 400 000 personnes, qui voyagent toute ou une partie de l'année. Les Roms, originaires des pays d'Europe centrale et orientale, sont des migrants, venus en France pour fuir la misère et les discriminations qu'ils enduraient dans leur pays. Ils étaient pour la plupart sédentaires avant leur départ pour la France. Ils seraient plusieurs milliers à subsister dans des conditions déplorables sur le territoire français.

### 1. Les gens du voyage

332. Les Gens du Voyage doivent faire face à nombre de problèmes liés à la non-reconnaissance pleine et entière de leur mode de vie itinérant. Les difficultés les plus concrètes qu'ils rencontrent quotidiennement concernent le stationnement de leurs caravanes. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du Voyage, dite loi Besson, oblige les communes de plus de 5 000 habitants à se doter d'un lieu de stationnement, possédant des commodités, un accès à l'eau et à l'électricité. En juillet 2005, 93 schémas départementaux étaient signés sur les 96 prévus (les départements d'Outre-Mer dans lesquels ne vit aucun voyageur en sont exemptés)<sup>39</sup>. Mais en juin 2005, seules 8 000 aires de stationnement étaient aménagées. Il manquerait donc plus de 20 000 aires selon les autorités, 60 000 selon les associations.

333. La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 proroge le délai de 2 ans prévu par la loi Besson, à compter de sa date d'expiration. Mais globalement, on peut estimer que la loi Besson est très peu respectée, voire pas du tout dans certains départements. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, le schéma départemental prévoit 26 aires de stationnement depuis son approbation en août 2003. Mais le financement fait défaut et seule la construction de deux aires de stationnement a été prévue dans le budget.

334. L'insuffisance, voire le manque de places de stationnement crée des tensions d'autant plus grandes que les voyageurs ne peuvent légalement s'établir sur les terrains de camping, et que la loi Besson et la loi sur la sécurité intérieure de 2003 réprime durement tout stationnement hors des aires prévues à cet effet. Les retards accumulés dans la mise en œuvre de la loi Besson ainsi que le renforcement des sanctions en cas de stationnement sur des terrains non autorisés mettent les Gens du Voyage dans des situations inextricables qui entraînent des difficultés dans de nombreux domaines. L'accès à l'éducation des enfants n'est ainsi pas toujours garanti.

335. L'hostilité que certains élus locaux affichent ouvertement à leur rencontre est non seulement tout à fait condamnable, mais elle rend impossible l'instauration d'un dialogue pourtant essentiel à l'établissement d'un *modus vivendi*. Le sous-Préfet de Seine-Saint-Denis, que j'ai rencontré lors de mon déplacement à Bagnolet, a insisté sur la nécessité de

---

<sup>39</sup> Données extraites du site du Ministère de l'Emploi et du Logement

sortir de la logique de confrontation qui peut exister, et de mettre en place un dialogue dans la durée, afin que les doléances des uns et des autres soient entendues et que des solutions dignes soient trouvées. Un protocole a ainsi été signé au niveau départemental avec les Gens du Voyage. Un référent par famille et deux référents représentant les associations de Gens du Voyage ont été désignés. Une telle initiative est tout à fait louable et devrait servir d'exemple, afin que partout où les difficultés apparaissent le dialogue prévale et que tout soit mis en œuvre pour lutter contre les préjugés et les stéréotypes qui entourent les Gens du Voyage.

336. Il convient de noter que les Gens du Voyage sont, de plus, soumis à un droit dérogatoire ne s'appliquant à aucun autre citoyen français. Ainsi, d'après la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 toujours en vigueur actuellement, toutes les personnes de plus de 16 ans n'ayant pas de résidence fixe doivent être en possession d'un carnet de circulation si elles n'ont pas de ressources régulières ou d'un livret de circulation si elles exercent une activité professionnelle. Le premier doit être visé tous les trois mois, du quantième au quantième, par un commandant de police, de gendarmerie ou une autorité administrative ; le deuxième tous les ans. Tout retard dans le renouvellement entraîne de lourdes amendes (750€ pour un jour de retard). La personne qui ne serait pas en possession de ce document est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement (art. 5).
337. Le livret et le carnet ne sont pas considérés comme une pièce d'identité. Cependant, le voyageur doit être en mesure de le présenter en toutes circonstances même s'il possède une carte d'identité, faute de quoi il est mis à l'amende. Or il faut savoir que le format du carnet et du livret n'est absolument pas pratique et ne permet pas de le glisser dans une poche par exemple. L'obligation de détenir un tel document ainsi que celle de le faire viser régulièrement constitue une discrimination flagrante. En effet, il s'agit de la seule catégorie de citoyens français pour laquelle la possession d'une carte d'identité ne suffit pas pour être en règle. En tant que citoyens français, qualité que la très grande majorité possède, les voyageurs ne devraient pas être soumis à de telles contraintes, mais devraient bénéficier des mêmes droits que leurs concitoyens. Je peux concevoir l'existence d'un carnet de circulation. Mais je trouve profondément choquant que ces documents puissent être exigés à tout moment, alors même que les voyageurs possèdent une carte d'identité, et qu'ils doivent être visés si régulièrement. En outre, des représentants des associations m'ont fait part de certaines difficultés que rencontrent des Gens du Voyage pour se faire délivrer des cartes d'identité. J'appelle les autorités à éliminer rapidement de tels obstacles.
338. La loi de 1969 stipule également que les Gens du Voyage doivent être rattachés administrativement à une commune (art.7). Une fois le rattachement prononcé par le préfet, le voyageur doit attendre deux ans pour effectuer un changement. Encore ce changement doit-il être validé par le préfet et la demande motivée pour être acceptée. Ces obligations m'interpellent car elles font peser sur les Gens du Voyage un sentiment de contrôle permanent. De plus, la loi indique très clairement que le nombre de Gens du Voyage qu'une commune peut accueillir administrativement ne doit pas dépasser 3% de sa population locale. Ces dispositions contreviennent à la liberté de s'installer dans la commune de son choix dont bénéficient tous les autres citoyens français.

339. Le droit dérogatoire qui s'applique aux Gens du Voyage comporte une autre clause tout aussi discriminatoire : le droit de vote n'est accordé aux voyageurs que trois ans après leur rattachement administratif à une commune. Ce délai est de six mois pour tous les autres citoyens, y compris pour les sans domicile fixe. J'appelle les autorités françaises à mettre fin instamment à cette situation d'exception qui restreint les droits civils et civiques des voyageurs.
340. Le droit dérogatoire auquel sont soumis les Gens du Voyage touche également le statut de leurs caravanes, qui ne sont pas considérées comme des logements. Ils sont donc privés de toutes les aides au logement et ont des difficultés à accéder aux aides sociales en général. Pourtant, et c'est là le paradoxe, malgré tous les problèmes rencontrés et non résolus, l'Assemblée Nationale a adopté, le 23 novembre 2005, un projet de loi visant à établir une sorte de « taxe d'habitation » sur les résidences mobiles. Le montant de cette taxe a d'abord été fixé à 75€ par mètre carré, pour toutes les caravanes de plus de 4 mètres carrés. Il a ensuite été ramené à 25€ lors de l'adoption du budget. Il s'agit sûrement d'une amélioration par rapport au projet initial. Toutefois, compte tenu de la situation financière difficile dans laquelle une grande partie des Gens de Voyage se trouve, je me demande si une telle taxe est appropriée en tant que telle. Je remarque en outre qu'alors que les Gens du Voyage se voient appliquer une taxe au titre d'un impôt assimilé à la taxe d'habitation, ils restent privés de tous les bénéfices qui peuvent être liés à l'allocation de logement. Dans ce contexte, il est difficile de ne pas voir un certain risque de rupture de l'égalité.

## **2. Les Roms**

341. Comme je l'ai précisé plus haut, les Roms sont des migrants en provenance des pays d'Europe Centrale et Orientale (Roumanie, Bulgarie, Hongrie et Balkans). Ils sont détenteurs ou non d'un permis de séjour, demandeurs d'asile ou « sans-papiers ». Les Roms d'origine roumaine, comme tous les citoyens roumains, sont dispensés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 de visa de court séjour pour se rendre dans la zone Schengen. Ils bénéficient d'un droit de séjour de quatre-vingt dix jours, et se jouent des dispositions de la Convention d'application des Accords de Schengen en franchissant les frontières tous les trois mois.
342. Les autorités françaises font depuis peu usage de l'article 5C des accords de Schengen qui stipule que tout étranger arrivant dans l'espace Schengen doit être en mesure de prouver qu'il possède des ressources minimales fixées à 500€. Toutefois, l'application de cette disposition est très aléatoire et ne résout en rien la problématique générale attachée aux Roms. Les renvois s'avèrent ainsi inefficaces et les personnes expulsées reviennent quelques semaines après. Cette situation est renforcée par l'inefficacité du programme de rapatriement des Roms originaires de Roumanie mis en place par la Ministère de l'Intérieur en janvier 2003: la prime de 153€ par personne versée par l'Organisation de migrations internationales est minime ; la promesse d'une prise en charge sociale n'est pas toujours effective ; et surtout les problèmes qui les ont poussés à fuir perdurent.

343. Ayant fui la misère et les discriminations dont ils sont victimes dans leur pays, arrivés en France sans moyens, ces populations estimées à quelque 5 000 personnes vivent dans des conditions de dénuement le plus total. J'ai visité deux campements roms dans la région parisienne, où elles sont concentrées.
344. Le premier, situé à Saint-Denis, est un bidonville insalubre, coincé sous un pont, entre une autoroute et une voie ferrée à trois minutes du boulevard périphérique parisien. Il existe depuis quatre ans et abrite environ cent cinquante familles. Tous les efforts déployés par la communauté pour rendre le camp présentable n'ont pas réussi à masquer les conditions déplorables dans lesquelles elle vit. J'ai été stupéfait par les images que j'ai pu y voir. Jamais auparavant je n'ai vu en plein jour, sur une surface si limitée, un nombre si important de rats ; ils se promenaient partout à côté des enfants. Un tel état d'insalubrité présente certainement une menace pour la santé des habitants.
345. Il est vrai que les pouvoirs publics, surtout la mairie font des efforts importants pour aider ponctuellement cette communauté. Ainsi, la municipalité prend en charge les prestations publiques, eau, électricité, voirie. En outre, Médecins du Monde et des associations roms y interviennent régulièrement. Mais toutes ces initiatives ne suffisent pas à lutter contre les problèmes rencontrés par ces populations qui ne disposent plus d'un accès garanti à l'Aide Médicale d'Etat depuis sa réforme en 2004 et juillet 2005, et qui n'ont pas le droit de travailler, soit qu'elles sont demandeurs d'asile ou sans papiers, soit qu'elles possèdent un permis touristique qui ne les autorise pas à exercer une activité professionnelle. Démunis, certains Roms travaillent clandestinement, avec tous les risques d'exploitation que cela comporte en particulier pour les plus jeunes ; d'autres tombent dans la délinquance, les réseaux ou la prostitution.
346. La situation de la communauté installée sur le territoire de la commune de Bagnolet est quelque peu différente. Les Roms qui la composent ne peuvent certes pas accéder à l'emploi et rencontrent les mêmes difficultés sociales que celles vécues par ceux habitant Saint-Denis. Toutefois, suite à l'incendie du squat dans lequel ils résidaient, la municipalité a décidé de prendre en charge leur logement. Elle les a installés dans une grande maison du centre ville, qui s'avère être le seul monument historique de la commune. La situation à l'intérieur de la maison est loin d'être parfaite : plusieurs familles vivent dans les quelques pièces que compte la bâtisse sans être séparées, ne serait-ce par des cloisons artificielles. En même temps, ces familles possèdent un toit, bénéficient de sanitaires et de l'eau chaude à l'intérieur du bâtiment. La décision prise par la mairie de Bagnolet mérite d'être saluée car il s'agit d'un vrai geste de solidarité de la part d'une municipalité qui est loin d'être parmi les mieux loties de la région parisienne. Cependant, cette décision crée des tensions avec les autres communautés immigrées, qui ne s'estiment pas aussi soutenues. Un même schéma est observable à Saint-Denis, ville qui abrite des populations en grandes difficultés sociales.
347. A la suite de mon déplacement à Bagnolet, et au cours de la rédaction du présent rapport, j'ai été contacté par le cabinet du Maire en vue d'apporter un soutien à la municipalité qui est confrontée à des problèmes persistants. L'arrivée de l'hiver a soulevé un nouveau problème : il apparaît que les sanitaires du bâtiment ne sont plus suffisants pour le

nombre de personnes hébergées. Dès lors, la mairie voudrait installer dans la cour des sanitaires supplémentaires pouvant temporairement résoudre le problème. Or, le coût de cette installation serait trop élevé pour le budget municipal qui n'a pas prévu de telles dépenses. Malheureusement, le Bureau du Commissaire n'a pas les moyens d'aider la municipalité de Bagnolet. Je voudrais donc faire appel aux autorités publiques pour qu'elles apportent leur concours aux pouvoirs municipaux dans cette situation difficile.

348. D'une manière générale, les élus locaux de Bagnolet et de Saint-Denis m'ont fait part de leur sentiment d'isolement face aux problèmes multiples générés par l'installation sauvage des populations roms. Ils déploient une grande énergie pour leur venir en aide, en leur offrant un accompagnement sanitaire, social et scolaire. Elles ont instauré un dialogue avec les communautés installées sur leur territoire, représentées par des associations roms. Des protocoles ont ainsi été signés à Saint-Denis, comme à Bagnolet. Dans le premier cas, il vise surtout à assurer la scolarisation des enfants ; dans le second, il prévoit le paiement d'une redevance sur l'eau et l'électricité. Une expérience concluante est également menée à Saint-Denis, visant à installer quatre familles dans des maisons. Tous les élus se sont prononcés pour une reconnaissance de ces populations, un suivi social de ces familles et une reconnaissance d'un droit au travail, au moins pour le chef de famille. Ce serait effectivement l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre les réseaux et la délinquance.
349. Certains campements ne bénéficient pas du soutien accordé par les municipalités comme celles de Bagnolet ou de Saint-Denis. Ce sont particulièrement le cas des familles roms installées dans des squats ou dans des caravanes sur des friches industrielles ou des terrains vagues. Elles rencontrent non seulement des problèmes liés à la pauvreté qui les frappe, mais également au manque d'hygiène et à l'insalubrité d'installations qui de temporaires se sont transformées en bidonvilles. Les enfants sont les plus durement touchés par ces conditions. L'association *Espoir* nous a signalé plusieurs cas de tuberculose déclarés chez des enfants présents dans les campements de Villetaneuse et Aubervilliers. Cette association intervient auprès de ces enfants, non scolarisés et qui participent à l'économie de survie de ces populations en allant mendier dans les rues de Paris. Elle m'a particulièrement signalé le climat de crainte des expulsions qui anime les enfants roms comme leurs parents.
350. Les expulsions sont en effet pratiques fréquentes. La loi sur la sécurité intérieure de mars 2003 autorise les forces de l'ordre à intervenir dans les 48 heures, sans jugement préalable du tribunal administratif, ni accord express du propriétaire du terrain, quand « l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique » l'exige<sup>40</sup>. Les expulsions se font le plus souvent dans la violence : utilisation de la force, de gaz lacrymogène, destruction des biens personnels, remorquage des caravanes pouvant circuler, mise à la fourrière des autres. Lors d'une expulsion réalisée en juillet 2005 à Vitry-sur-Seine, des enfants ont été laissés seuls sur le terrain ; aucune assistance ne leur a été fournie, ni aucune protection. Les représentants des associations roms ou d'ONG

---

<sup>40</sup> Amendement à l'article L 2215-1 du Code général des collectivités territoriales.

qui interviennent auprès des Roms m'ont relaté des faits qui m'ont alarmé tant la violence déployée paraît inutile et gratuite. En septembre 2005, dans le département de la Seine-Saint-Denis, des coups de feu ont été tirés lors d'une opération semblable. A chaque fois, l'intervention des forces de police se fait sans négociation préalable et les Roms ne sont pas avertis.

## **X. LES GROUPES VULNERABLES**

### **1. Violences domestiques**

351. Les violences domestiques restent une réalité difficile à mesurer pour deux raisons principales. Premièrement, mes interlocuteurs ont attiré mon attention sur le peu de statistiques disponibles à ce sujet. La première enquête visant à cerner un phénomène encore largement caché n'a été menée qu'en 2000. Deuxièmement, le sujet reste tabou, et seule une minorité des femmes victimes de violences porte plainte (environ 6%).
352. Les résultats de cette enquête montrent qu'une femme sur dix a déclaré avoir subi des violences verbales, des pressions psychologiques ou des agressions physiques de la part de son conjoint ou de son concubin au cours des douze derniers mois. D'après des statistiques récentes, une femme meurt tous les quatre jours des suites de violences perpétrées au sein du couple en France métropolitaine<sup>41</sup>. Ces chiffres sont d'autant plus alarmants qu'ils ne reflètent qu'une partie d'une réalité souvent dissimulée. Aucun milieu social n'est épargné, ni aucune tranche d'âge, même si l'enquête indique que les femmes de 20 à 24 ans semblent être les plus touchées.
353. La France a récemment adopté un dispositif législatif permettant une meilleure prise en compte de ce phénomène. Sur le plan pénal, un délit réprime les violences en l'absence de toute incapacité totale de travail. En outre, les poursuites sont possibles sans plainte préalable de la victime. La loi du 26 mai 2004, relative au divorce, prévoit l'éloignement du conjoint violent du domicile familial. Cette disposition, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, constitue une avancée importante car elle redonne à la femme une partie de sa dignité, en ne la privant pas de ses repères et d'une partie de ses ressources dans un contexte particulièrement difficile pour elle. Son application nécessite toutefois des précautions ; il faut en particulier s'assurer que le conjoint éloigné du domicile familial respecte cette décision. Enfin, le 24 novembre 2004, un plan de lutte globale contre les violences faites aux femmes a été présenté par Mme Nicole Ameline, alors Ministre de la parité et de l'égalité professionnelle. Il vise à renforcer l'autonomie des femmes victimes de violences domestiques et prévoit un ensemble de mesures sociales et juridiques afin de faciliter leur réintégration dans la société.

---

<sup>41</sup> « Violence conjugale: le gouvernement veut des sanctions plus dures », *AFP*, 23 novembre 2005 et Recensement national des morts violentes au sein du couple en 2003-2004, enquête réalisée à la demande de la Ministre déléguée à la parité et à la cohésion sociale, M<sup>me</sup> Catherine Vautrin.