

LA PROTECTION DES DROITS POLITIQUES D'UN GROUPE SOCIAL

PARTICULIER : LES « GENS DU VOYAGE »

Atelier n° 3 : Droit constitutionnel et sciences humaines et sociales

Stéphanie BECKERICH, Doctorante en droit (bourse doctorale régionale)-monitrice de l'enseignement supérieur à l'USTV, CDPC-JCE (CNRS UMR 6201)

Introduction :

La citoyenneté est une notion universelle qui se fonde sur l'idée que tous les individus sont égaux et disposent des mêmes droits. Or, ce principe s'applique à une société plurielle en constante évolution. Les citoyens pris individuellement sont des êtres aux besoins divers et leur citoyenneté peut être plus ou moins effective selon leur situation.

L'universalité de la citoyenneté implique que « *la citoyenneté est ouverte à tous les individus, quelles que soient leurs caractéristiques historiques sociales, biologiques ou religieuses. Le citoyen est, par définition, un individu abstrait, sans identification et sans qualification particulières : tous les individus sont donc susceptibles de devenir des citoyens* »¹.

Juridiquement, le citoyen dispose de droits civils et politiques et doit s'acquitter d'obligations envers la société. La citoyenneté permet aux individus de vivre ensemble et de participer à la vie de la cité. Les droits politiques, et notamment le droit de vote, sont des éléments essentiels de la citoyenneté. Comme l'énonce Dominique SCHNAPPER, « *c'est l'ensemble des citoyens qui est à la source pouvoir et qui justifie que les décisions prises par les gouvernants soient exécutées. [...] C'est l'ensemble des citoyens qui disposent de la souveraineté* »². Les droits politiques fondamentaux « *s'articulent, de manière classique,*

¹ SCHNAPPER (D.), *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard, 2002, p. 86

² SCHNAPPER (D.), *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, collection Folio, 2000, pp.10-11

autour de trois attributs : l'électorat, l'éligibilité et l'accès aux emplois publics »³. Ils permettent au citoyen de s'impliquer pleinement dans la vie de la société. L'attribution de tels droits à des individus est un des traits essentiels de leur pleine intégration au sein de la nation. C'est pourquoi ces droits sont, en principe, détenus par l'ensemble des individus disposant de la nationalité du pays dans lequel ils vivent⁴.

Il peut s'avérer difficile de protéger, de façon uniforme, un droit lorsqu'on doit l'appliquer à des individus ayant un mode de vie différent. Le cas des gens du voyage illustre bien ce problème. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'arrêt Chapman c/ Royaume-Uni⁵, affirme que les Tsiganes constituent une minorité culturelle. En l'espèce, elle reconnaît également le droit des minorités au respect de leur mode de vie traditionnel et considère que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane des requérants.

La notion de « gens du voyage » utilisée en France est un néologisme. Il s'agit d'une notion administrative⁶ qui ne correspond pas véritablement à la réalité sociale. De manière assez large, elle concerne les individus ayant un mode d'habitat itinérant. Comme le montre une étude de la commission nationale consultative des droits de l'homme, « *il existe une confusion générale prévalant à l'emploi des termes pour désigner de nombreuses catégories de personnes (Tsiganes, Gitans, Manouches, Roms, Sinti, Kalés, Voyageurs, Gens du voyage...) avec une grande diversité de situations (sédentaires, semi-sédentaires, nomades)* »⁷. Il convient de souligner ici que le choix du critère de définition juridique de ce groupe social, écartant toute référence à une spécificité culturelle, s'explique par le fait que le principe de l'indivisibilité et de la laïcité de la République⁸ s'oppose, en France, à la reconnaissance du concept de minorité culturelle, nationale ou « *ethnique* ».

³ Auxquels s'ajoutent les droits politiques « dérivés » comme « *le droit de participer au référendum ou de mettre en œuvre les droits politiques classiques dans d'autres contextes institutionnels que ceux qui sont organisés dans l'Etat, en clair l'Union européenne* », in DELPEREE (F.), *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1995, pp. 6-7

⁴ Sous réserve qu'ils soient en âge de les exercer ou qu'ils ne soient pas privés de tout ou une partie de leur exercice suite à une condamnation pénale.

⁵ CEDH, arrêt Chapman c/ RU (requête n°27238/95) du 18 janvier 2001

⁶ Expression administrative apparue dans les circulaires n°72-186 du 20/10/1972 et n°78-202 du 16/05/1978 puis retranscrite dans les deux lois Besson de 1990 et de 2000. Avant 1972, les Gens du voyage étaient désignés par les pouvoirs publics français par des termes imprécis : « nomades », « personnes vivant en caravane », « forains »...

⁷ Commission Nationale Consultative Des Droits De l'Homme (CNCDH), « Études et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France », texte adopté en assemblée plénière le 7 février 2008, p.5

⁸ Les articles 1^{er} et 3 de la Constitution française interdisent d'établir des catégories au sein du peuple français ; Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, « Charte européenne des langues régionales ou minoritaires »

Dans cette étude, le terme Tsigane sera également utilisé puisqu'il a une certaine « *légitimité sociologique* »⁹ en ce sens qu'il recouvre un ensemble de groupes diversifiés ayant plusieurs traits caractéristiques communs¹⁰. Précisons qu'il sera traité ici principalement des Tsiganes de nationalité française, le terme « gens du voyage », et la législation spécifique qui leur est destinée, ne visant, en principe, que ces derniers. Les Tsiganes qui ne sont pas français sont soumis au droit des étrangers, ils ne peuvent pas voter en France, à l'exception des ressortissants communautaires pour les élections municipales et européennes. Il faut préciser que les itinérants européens non français, des Roms le plus souvent, qui sont originaires d'un État membre de l'Union européenne, dans lequel ils n'ont ni domicile ni résidence fixe depuis plus de 6 mois, et qui souhaitent exercer une activité ambulante en France, sont inclus dans la catégorie des « gens du voyage »¹¹.

Une grande partie des itinérants sur le territoire français ont la nationalité française. Les Tsiganes forment un groupe présent en France depuis de nombreux siècles puisqu'ils seraient arrivés sur le territoire en 1419¹². Malgré cette présence ancienne, « *les rapports Tsiganes et non-Tsiganes n'ont jamais été sereins. Considérés comme des intrus dès qu'ils découvrent l'Europe, et la France [...] faisant irruption dans des sociétés que les États tentent d'organiser et de contrôler, mobiles face à des populations locales fixées sur un territoire, les Tsiganes suscitent méfiance, peur et rejet* »¹³. Manuela Vicente, psychosociologue, explique que les gens du voyage forment « *un groupe stigmatisé dans sa différence [...] le Gitan prend la figure d'un étrange étranger qui dérange* »¹⁴.

Cette méfiance à l'encontre de cette partie de la population a eu des conséquences juridiques importantes allant jusqu'au bannissement. Dès 1504, Louis XII fait interdire de séjour les nomades et en 1662, Colbert définit comme délit le nomadisme, l'oisiveté et l'errance.¹⁵ À la fin du XIXe siècle, l'arrivée importante de populations tsiganes inquiète les autorités. Au cours de l'année 1904, le ministre de l'Intérieur somme les forces de l'ordre de photographier et identifier « *chaque fois qu'ils en auront légalement la possibilité, les*

⁹ LIEGEOIS (J.-P.), *Roms et Tsiganes*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2009, p. 3

¹⁰ AUBIN (E.), *La commune et les gens du voyage*, Paris, Berger-Levrault, 2003, p. 13

¹¹ Idem, p. 16

¹² « *Le nomadisme des groupes tsiganes en France est marqué par une histoire très ancienne. L'arrivée des Tsiganes en Europe date de 1415, mais le premier document qui atteste de la présence d'un groupe de nomades en France se réfère à l'année 1419 à Chatillon-sur-Chalaronne au pays de Bresse.* », in ROBERT (C.), *Eternels étrangers de l'intérieur*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007, p. 117

¹³ LIEGEOIS (J.-P.) (dir.), *L'accès aux droits sociaux des populations Tsiganes en France*, Rapport d'étude de la Direction générale de l'action sociale, Rennes, Éditions de l'école nationale de la santé publique, 2007, p. 11

¹⁴ VICENTE (M.), « *Vivre avec sa différence* », in DOBRENKO (B.) (Sous la direction de), *Territoire et minorités : la situation des gens du voyage*, Colloque du 25 et 26 mars 2004, Limoges, Les Cahiers du CRIDEAU, Limoges, Pulim, p. 31

¹⁵ Il faut noter qu'ils seront également les victimes de l'holocauste. 400 000 à 500 000 Tsiganes auraient disparu, exterminés là où ils se trouvaient ou après avoir été envoyés dans les camps. Voir LIEGEOIS (J.-P.), *Roms et Tsiganes*, *op.cit.*, pp. 52-56

vagabonds, nomades et romanichels ». Cette circulaire sera à l'origine de la loi du 16 juillet 1912 qui prévoit l'obligation pour les non-sédentaires de détenir un carnet anthropométrique d'identité¹⁶ contenant de nombreuses informations et, notamment, une description physique très précise. Il sera supprimé en 1969¹⁷ et remplacé par le carnet de circulation¹⁸. Les Tsiganes sont donc toujours destinataires d'un droit différencié.

Aujourd'hui, la grande majorité des Tsiganes ont la nationalité de l'État dans lequel ils circulent, et détiennent en principe les mêmes droits et devoirs que les autres citoyens. Cependant, la réalité est souvent différente, le mode de vie non sédentaire a des conséquences sur l'exercice réel des droits politiques. Le droit de vote nécessite une commune de rattachement. L'itinérance peut donc être un obstacle à l'exercice réel de la citoyenneté des gens du voyage. Leur histoire marquée par un rejet constant par leurs États d'accueil a laissé des traces et aujourd'hui encore, les Tsiganes apparaissent, pour reprendre les termes de Christophe ROBERT, comme des « *étrangers de l'intérieur* »¹⁹. La polémique récente, suite aux expulsions de Roms, au cours de l'été 2010, même s'il s'agissait d'itinérants d'origine étrangère, montre bien encore les rapports difficiles qui existent entre cette partie de la population et les États dans lesquels ils circulent. De nombreuses confusions ont d'ailleurs été commises, dans les débats relatifs à ces événements, entre « gens du voyage », « Roms de nationalité française », « Roms de nationalité étrangère », et le sentiment de rejet ressenti par cette population n'en a été que renforcé²⁰.

L'analyse des droits des Tsiganes pose le problème de la prise en compte de la différence par le droit. Celui-ci s'adapte parfois aux réalités sociales pour que la protection des droits des citoyens soit effective tout dans le respect des principes d'égalité et d'unicité du peuple français. La question posée, dans le cadre de cette étude, est celle de savoir si le droit français actuel permet de mettre en place une égalité d'accès aux droits politiques, et plus largement à la citoyenneté, entre les gens du voyage et le reste de la population. Il ne s'agit pas de rechercher si les Tsiganes ont un droit à la différence, mais de voir si la manière dont est pris en compte leur mode de vie par le droit ne constitue pas un obstacle à leur pleine insertion dans le corps des citoyens.

¹⁶ ROBERT (C.), *Eternels étrangers de l'intérieur*, *op.cit.*, p. 121-122

¹⁷ Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe

¹⁸ Il existe en fait trois titres de circulation pour les itinérants : Le carnet de circulation pour les personnes ne justifiant pas de ressources régulières, devant être visé par la gendarmerie ou la police nationale tous les 3 mois ; le livret de circulation pour les personnes justifiant de ressources régulières mais n'exerçant pas de professions ambulantes, devant être visé par l'autorité administrative tous les 3 mois ; le livret spécial de circulation pour les personnes justifiant de ressources régulières et exerçant une profession ambulante, sans obligation de faire viser.

¹⁹ ROBERT (C.), *Eternels étrangers de l'intérieur*, *op.cit.*

²⁰ LIEGEOIS (J.-P.), « Halte à la discrimination des Tziganes », *Le Monde*, 28 juillet 2010.

La situation actuelle révèle que le droit dérogatoire applicable aux populations tsiganes n'est pas adapté à leur mode de vie et ne permet pas une protection satisfaisante de leurs droits politiques (I). Une évolution du droit pourrait aller dans le sens d'une plus grande effectivité de leur citoyenneté en tenant davantage compte du mode de vie de cette population, mais cette évolution ne peut se faire que dans les limites du respect des principes d'égalité et d'unicité du peuple français (II).

I. Une protection des droits du citoyen inadaptée au mode de vie des « gens du voyage »

Les gens du voyage font l'objet d'un droit différencié ayant des conséquences directes sur l'exercice de leur citoyenneté. Dans le respect du principe d'unicité du peuple français, ce droit n'est pas fondé sur une appartenance culturelle ou « ethnique » particulière, mais sur un mode de vie particulier (A).

Le droit différencié applicable à ces populations se justifie ainsi légalement par une différence de situation objective²¹. Il est donc a priori légitimé juridiquement, mais il aboutit à une ineffectivité des droits politiques des gens du voyage (B).

A. Le mode d'habitat, fondement d'un droit différencié

Depuis la loi du 3 janvier 1969, toute la réglementation concernant les Tsiganes est édictée en raison d'un mode de vie et non en vertu d'une quelconque particularité culturelle ou linguistique. Par ailleurs, depuis 1972²², la France qualifie les personnes ayant un mode de vie itinérant de « gens du voyage ». Avant cette date, des termes plus imprécis étaient utilisés comme « nomades » ou « forains ». L'appellation de cette partie de la population, et le droit différencié qui s'y attache se fondent donc sur le mode d'habitat non sédentaire.

Cette appellation peut être source de confusions. Elle pourrait amener à penser, premièrement qu'il s'agit d'un groupe uniforme et homogène. Or, la société tsigane est fragmentaire²³, et ce, même si l'on étudie uniquement le cas des Tsiganes de nationalité française. Derrière la dénomination de « gens du voyage » se profilent des parcours, des histoires, des cultures et des langues différentes. La perception par le droit de cette partie de la

²¹ Décision n° 2010-13 QPC

²² Expression administrative apparue dans les circulaires n°72-186 du 20/10/1972 et n°78-202 du 16/05/1978 puis retranscrite dans les deux lois Besson de 1990 et de 2000

²³ FORMOSO (B.), *Tsiganes et sédentaires. La reproduction culturelle d'une société*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 16

population est donc « homogénéisante » en France et dans de nombreux pays européens, comme en Angleterre, par exemple, avec le terme de « *Gipsie* »²⁴.

De plus, elle pourrait amener à penser que toutes les personnes appartenant au groupe tsigane ont un mode de vie itinérant. Cependant, il faut noter que certains d'entre eux se sont sédentarisés. Selon Christophe ROBERT, le nomadisme ne constitue pas « *le ciment* » de ce groupe diversifié²⁵. Dans le même sens, Bernard PROVOT indique que l'itinérance « *est un héritage historique, mais n'est pas un pilier essentiel de leur édifice social [...] et si le nomadisme n'est pas la structure du système tsigane, de même le développement de la société tsigane ne s'arrête pas avec la sédentarisation* »²⁶. Il est donc possible d'entendre parler, par exemple, de manière antinomique des « *gens du voyage sédentaires* »²⁷. Comme l'indique un Didier QUENTIN, dans un rapport récent déposé devant l'Assemblée nationale, certaines familles « *recherchent un "ancrage territorial" dans une région au sein de laquelle [elles] se déplacent très peu, souvent pour des raisons économiques ou pour assurer la scolarisation des enfants. Beaucoup sont ainsi désireu[s]es de maintenir un habitat en caravane, tout en ayant la jouissance privative d'un terrain* »²⁸.

Cette appellation ne correspond donc pas vraiment à la réalité de ce groupe social, mais elle permet de ne pas avoir recours aux critères ethniques ou culturels qui ne sont pas susceptibles de justifier un droit différencié en France en raison des principes d'égalité et d'unicité du peuple français²⁹. La loi du 3 janvier 1969 est relative aux activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Le 5 juillet 2000, le législateur reprend l'appellation « gens du voyage » en adoptant une loi pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Elle définit les destinataires du texte comme étant des personnes « *dont l'habitat traditionnel est constitué de résidence mobile* ». Ce groupe serait composé de 300 000 personnes en France³⁰.

Le mode d'habitat est ainsi le fondement du droit différencié applicable aux gens du voyage. L'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* », mais, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse*

²⁴ ROBERT (C.), *Eternels étrangers de l'intérieur*, op.cit., pp. 45-47

²⁵ ROBERT (C.), *Eternels étrangers de l'intérieur*, op.cit., p. 115

²⁶ PROVOT (B.), « 1986-1998 : Une réflexion de l'Unisat sur le stationnement et l'habitat à travers la revue des Etudes tsiganes », 1999, in ROBERT (C.), op.cit., p. 115

²⁷ CNCDDH, op.cit., p. 5

²⁸ QUENTIN (D.), « Le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage », Rapport d'information enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011

²⁹ Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, « Charte européenne des langues régionales ou minoritaires »

³⁰ LIEGEOIS (J.-P.) (dir.), *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes*, op.cit., p. 12

des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes »³¹. Le mode d'habitat différent permet ainsi de distinguer les sédentaires, des non-sédentaires et de leur appliquer un droit différent.

Le Conseil constitutionnel a dû se prononcer récemment sur la question de la constitutionnalité de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage³² à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité³³. Ce dernier a estimé qu'en utilisant le critère des personnes dont « *l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* », le législateur s'est fondé sur une différence de situation objective entre ces personnes et celles qui vivent de manière sédentaire. Cette distinction n'institue aucune discrimination fondée sur une origine « ethnique », la loi est donc conforme à la Constitution.

Il faut noter que cette décision ne concerne que la loi du 5 juillet 2000 et non pas celle du 3 janvier 1969 qui a créé le carnet de circulation. Il serait donc intéressant que le Conseil constitutionnel se prononce également sur ce texte pour savoir si cette loi qui a des conséquences directes sur la citoyenneté des gens du voyage se justifie par la différence de situation entre sédentaires et non-sédentaires. La loi du 3 janvier 1969 est, en effet, à l'origine d'un droit dérogatoire pour les Tsiganes qui a pour conséquence de limiter leur exercice des droits politiques et plus largement leur citoyenneté.

B. Un droit dérogatoire à l'origine d'une ineffectivité des droits du citoyen tsigane

L'accès aux droits politiques est fondamental pour l'accomplissement de tout citoyen. En France, en principe, toute personne de nationalité française, en âge de voter dispose des droits civiques. En raison de leur mobilité, les gens du voyage sont soumis à une législation spécifique qui est contenue dans la loi du 3 janvier 1969. Elle conditionne l'exercice des droits civiques, notamment l'accès au droit électoral, l'accès à l'obtention d'actes courants d'état civil (célébration du mariage, permis d'inhumation, pièce d'identité).

Précisons que ce droit dérogatoire ne concerne pas l'éligibilité. En la matière, les gens du voyage sont soumis au droit commun. Il n'existe donc ni restriction ni aménagement spécifique dans le code électoral concernant les Tsiganes³⁴.

³¹ Décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, « Loi portant modification des dispositions du titre 1er du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes »

³² Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

³³ Décision n° 2010-13 QPC

³⁴ GARO (M.), « L'accès aux droits du citoyen », in LIEGEOIS (J.-P.), *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, *op.cit.*, p. 81

En revanche, les gens du voyage, c'est-à-dire les personnes non sédentarisées disposant d'un carnet de circulation, n'exercent pas leur droit de vote dans les mêmes conditions que le reste des citoyens français. Le carnet de circulation est destiné aux personnes âgées de plus de 16 ans, qui logent de façon permanente dans un véhicule ou une remorque, ou tout autre abri mobile, et ne remplissant pas les conditions exigées par la délivrance des autres titres. D'une durée de validité de 5 ans, il doit être fait viser par un par la gendarmerie ou la police nationale tous les 3 mois pour les personnes n'ayant pas de ressources régulières, ou par l'administration pour les personnes justifiant de ressources régulières. Il n'y a pas, en revanche, d'obligation de le faire viser pour les personnes exerçant une profession ambulante.

Pour obtenir un carnet de circulation, les intéressés doivent choisir une commune de rattachement. Il s'agit d'une « *fiction juridique puisqu'elle ne vaut pas domicile, mais produit seulement les effets juridiques de ce dernier* »³⁵, elle n'implique en rien une présence physique. L'article 8 de la loi limite le rattachement de ces personnes à 3 % de la population de la commune. Le rattachement à une commune est d'une durée minimum de 2 ans. Il est ensuite possible de demander d'être rattaché à une autre commune, mais ce choix doit être motivé. Le rattachement à une commune permet l'exercice des droits et obligations, visés à l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969, tels que la célébration du mariage, l'inscription sur la liste électorale, l'accomplissement des obligations fiscales, ou l'obligation du service national, aujourd'hui devenu la journée défense et citoyenneté.

Concernant l'exercice du droit de vote, d'après la loi du 3 janvier 1969, les gens du voyage peuvent demander leur inscription sur une liste électorale de la commune à laquelle ils sont rattachés, après 3 ans de rattachement ininterrompu avec cette commune. Ce délai se calcule à compter de la date de la décision de rattachement prise par le préfet. Il s'agit là d'une exception au droit commun puisque, hors certains régimes particuliers, le délai de 6 mois de domiciliation dans une commune est le principe y compris pour les sans domicile fixe. Ces derniers peuvent élire domicile auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, ou auprès d'un organisme agréé à cet effet. Il faut noter qu'au cours de l'été 2010, le gouvernement a fait l'objet d'une question devant l'Assemblée nationale sur cette situation et a déclaré que, depuis la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement, les gens du voyage peuvent bénéficier du régime institué à l'article L 15-1 du Code électoral pour les sans domicile fixe. Il s'agit là d'une avancée en ce qui concerne l'égalité de traitement, il est donc regrettable que ce ne soit pas inscrit dans la loi. Comme le rappelle, le Député de la majorité Didier QUENTIN « *s'agissant d'une question aussi symbolique que le droit de vote, l'assouplissement du régime d'inscription sur les listes électorales ne doit pas résulter de*

³⁵ AUBIN (E.), *La commune et les gens du voyage, op.cit.*, p. 95

l'interprétation administrative de textes contradictoires, mais doit être solennellement établie par le législateur »³⁶.

De plus, malgré cet aménagement, peu connu des gens du voyage qui n'ont pas été informés, « *la confusion entre rattachement à une commune, domiciliation dans une commune et résidence dans une commune [...] engendre des impossibilités, des découragements, des obscurités qui sont les causes principales du très faible taux d'inscription des gens du voyage sur les listes électorales* »³⁷. La loi du 3 janvier 1969 met en place un statut dérogatoire applicable aux Tsiganes particulièrement complexe. Par ailleurs, l'imposition d'une commune de rattachement témoigne d'une référence explicite à la sédentarité qui est toujours présentée comme la norme. Le critère de distinction retenu par le droit pour appliquer ce droit dérogatoire est l'itinérance, mais cette exigence d'une commune de rattachement impose à l'individu concerné d'être présent dans la commune le jour du scrutin pour pouvoir voter. Le droit semble ainsi peu adapté au mode de vie tsigane. L'éventualité d'une procuration nécessiterait un minimum d'attache dans la commune, et la réalisation de démarches administratives difficiles à mettre en œuvre en période d'itinérance. La participation réelle des gens du voyage qui ne se sont pas sédentarisés est par conséquent assez faible³⁸.

Par ailleurs, le seuil imposé qui limite à 3% de la population communale le nombre de gens du voyage rattachés à une commune est dénoncé comme étant discriminatoire par la Commission nationale consultative des droits de l'homme³⁹. Cette disposition a été justifiée par le conseiller d'État Bernard, qui évoque un « *garde-fou ayant pour objet d'éviter la possibilité pour des personnes sans attachement véritable et durable avec une communauté de renverser des majorités dans les petites communes et d'être livrées aux intrigues des partis politiques* »⁴⁰. Or, il faut noter que les Tsiganes ont généralement des itinéraires habituels qui correspondent à leurs activités saisonnières ou à des traditions religieuses. Jean-Baptiste HUMEAU parle de « *polygone de vie* », celui-ci désigne l'ensemble des lieux de stationnement ou de séjour prolongé, voire de semi-sédentarisation, qui tout au long d'une année constituent les bases géographiques de l'espace parcouru par les familles tsiganes⁴¹. Les gens du voyage connaissent ainsi généralement assez bien les communes dans lesquelles ils passent, ils ont donc toute légitimité pour y voter. Par ailleurs, l'habitat en caravane n'est pas considéré juridiquement comme un logement, par conséquent, même si des Tsiganes ont

³⁶ QUENTIN (D.), *op.cit.*

³⁷ GARO (M.), *op.cit.*, p.72

³⁸ GARO (M.), *op.cit.*, p. 80

³⁹ CNCDH, *op.cit.*

⁴⁰ BERNARD (M.), « Les développements récents du droit français en ce qui concerne les populations non sédentaires », in Mélange Stassinopoulos, LGDJ, 1974, p. 257 in AUBIN (E.), « Territoires et sécurité : La sécurité pourquoi la sécurité pour qui ? » in DOBRENKO (B.) (dir.), *op.cit.*, p.142

⁴¹ HUMEAU (J.-B.), *Tsiganes en France de l'assignation au droit d'habiter*, Paris, L'Harmattan, 1995.

arrêté de circuler, mais vivent en caravane, ces derniers ne sont pas considérés comme ayant une résidence fixe et sont soumis au droit spécifique malgré une attache réelle dans la commune.

Nous pouvons préciser ici que les Tsiganes qui sont originaires d'un pays membre de l'Union européenne, qui ont le droit de vote pour les élections municipales et européennes, sont soumis au même droit dérogatoire que les gens du voyage lorsqu'ils détiennent un livret de circulation⁴². L'exercice de leur droit est donc également limité. Il l'est d'autant plus que cette population est très peu informée des démarches à effectuer pour voter. Beaucoup d'entre eux ne régularisent pas leur situation en demandant un livret de circulation et quand ils en sont détenteurs, les règles dérogatoires en matière d'inscription sur les listes électorales ne favorisent pas leur participation. L'enjeu en matière d'élections européennes est pourtant très important puisque les Roms constituent, en nombre, la plus importante des minorités européennes⁴³.

Le droit dérogatoire applicable aux Tsiganes européens et français ne permet pas une pleine effectivité de leurs droits politiques. Concernant la citoyenneté politique, les gens du voyage sont un groupe à part juridiquement. La méfiance envers ce groupe, présent depuis plusieurs siècles, est encore visible dans le droit actuel. Le droit dérogatoire tel qu'il est appliqué actuellement ne permet pas de faciliter l'exercice par les gens du voyage de leurs droits politiques, mais complexifie, au contraire, grandement leur mise en œuvre. Sans aller jusqu'à la reconnaissance de droits culturels particuliers pour les Tsiganes, le droit spécifique qui s'applique actuellement pourrait tendre davantage vers l'égalité de traitement, voire être adapté au mode de vie de cette population pour lui permettre de s'intégrer pleinement au corps des citoyens.

II. La question de la prise en compte de la réalité sociale pour une citoyenneté effective des gens du voyage

Le droit actuel prend en compte les différences de situation entre sédentaires et non-sédentaires pour appliquer un droit dérogatoire aux gens du voyage. Or, comme nous l'avons vu, le droit actuel n'est pas véritablement en phase avec la réalité sociale. Une prise en compte du mode de vie réel de cette partie de la population permettrait une meilleure protection de leurs droits politiques et, plus largement, de l'ensemble de leurs droits fondamentaux (A).

⁴² AUBIN (E), *La commune et les gens du voyage*, *op.cit.*, pp.14-16

⁴³ LIEGEOIS (J.-P.), « L'accès aux droits fondamentaux des Tsiganes en France », in LIEGEOIS (J.-P.) (dir.), *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes*, *op.cit.*, p. 201

Cette prise en compte des particularités de ce groupe social doit, cependant, être conciliée avec les principes d'égalité et d'unicité du peuple français (B).

A. L'adaptation de la protection des droits politiques des « gens du voyage» à leur mode de vie réel

La prise en compte des différences par le droit est a priori contraire à la pensée républicaine qui prône l'égalité entre tous les citoyens. « *Dans l'ensemble de la communauté internationale, la République française est un des exemples types d'État-nation dans lequel la perception juridique des minorités est marginalisée ou niée* »⁴⁴. Le fait de reconnaître des droits à une population en raison de ses différences culturelles ou de son appartenance « ethnique » n'est donc pas envisageable. En revanche, il est possible d'établir un droit dérogatoire en se fondant sur une différence de situation objective, « *l'égalité républicaine n'est pas une égalité mécanique et aveugle* »⁴⁵. Comme nous l'avons vu, le mode de vie itinérant est le fondement du droit applicable aux gens du voyage.

La CEDH a rappelé dans plusieurs arrêts⁴⁶ l'obligation pour les États de respecter le mode de vie itinérant des Tsiganes. En reconnaissant un droit au respect du mode de vie tsigane, la CEDH admet que la protection de l'identité tsigane impose d'assurer le droit au respect du domicile, mais aussi de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie itinérant⁴⁷. Les difficultés d'application des lois imposant la création d'aires d'accueil pour les gens du voyage révèlent que cette prescription n'est pas toujours mise en œuvre⁴⁸.

Par ailleurs, au-delà de la facilitation pratique du nomadisme, le « respect » du mode de vie tsigane implique que les gens du voyage puissent être intégrés au corps des citoyens. Le droit actuel applicable aux gens du voyage procède d'une vision simplifiée du mode de vie

⁴⁴ KOUBI (G.), « Droit et minorités dans la République française » in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHUTLE-TENKHOFF (I.), *Le droit et les minorités. Analyses et textes*, Bruxelles, Bruylant, Deuxième édition, 2000, p. 293

⁴⁵ LE POURIHET (A.-M.), « Droit à la différence et revendication égalitaire : les paradoxes du post-modernisme » in ROULAND (N.), *Le droit à la différence*, Aix-en-Provence, PUAM, Laboratoire de théorie juridique, 2002, p. 251-261

⁴⁶ Arrêt Buckley c/ Royaume-Uni du 25 septembre 1996 et Arrêts du 18 janvier 2001 Chapman, Jane Smith, Lee, Coster et Beard c/ Royaume-Uni.

⁴⁷ VASSEUR-LAMBRY (F.), « La protection des Tziganes par la Cour européenne. Mode de vie et droits de l'homme des minorités nomades en Europe », in RAULIN (De) (A.), OULD ABDALLALHI (S.M.), LO (G.) (dir.), *Droit, culture et minorités*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 254

⁴⁸ La loi Besson du 31 mai 1990 prévoit les conditions d'accueil des Gens du voyage. « *La mise en œuvre de ces dispositions fut lente. Dix ans après, le quart à peine de 1789 communes concernées avaient effectivement réalisé leurs aires d'accueil qui ne répondaient pas toujours aux normes réglementaires. Une relance du processus est envisagée par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage et des délais sont fixés pour la réalisation des schémas et l'aménagement des aires d'accueil* » in MORAND-DEVILLER (J.), « Propos introductifs », in DOBRENKO (B.) (dir.), *op.cit.*, pp. 14-15

tsigane puisque, comme nous l'avons vu, l'itinérance n'est pas forcément la règle, et ce droit a pour conséquence de compliquer l'exercice des droits politiques par cette partie de la population. Le droit dérogatoire applicable aux Tsiganes a pour objectif d'inciter ces derniers à se sédentariser pour pouvoir exercer leurs droits plutôt que de faciliter leur exercice tout en tenant compte de leur mode de vie réel. Comme l'énonce Geneviève KOUBI, le droit français a pour conséquence de « rendre difficile le nomadisme par la loi afin de faciliter l'intégration et frustrer le minoritaire tsigane dans son identité comme lui dénier l'exercice de la plupart des droits et libertés individuels »⁴⁹.

Actuellement, les droits civiques, le droit à l'éducation, au logement, au travail et même les droits à la santé pâtissent du fait qu'ils dépendent, de façon pratique, d'une adresse stable et permanente⁵⁰. De plus, même lorsque les Tsiganes cherchent à se sédentariser, l'habitat en caravane est strictement encadré⁵¹. La pleine effectivité de leurs droits fondamentaux est alors mise à mal.

Comme l'a expliqué Jean CARBONNIER⁵², « le droit ne recouvre pas toute la réalité sociale ; il peut même voir des faits lui résister au point qu'il doive renoncer à maintenir l'ordre qu'il veut imposer (travail clandestin, demandeurs d'asile déboutés). Certaines situations de fait ne sont pas prises en considération par l'ordre juridique (toutes les situations familiales, par exemple, ne sont pas régulées par le droit) ». Cependant, le droit adapte parfois la protection des droits fondamentaux à certains destinataires particuliers pour que ces derniers soient effectifs.

Concernant les Tsiganes, la prise en compte de la différence est une démarche plus stigmatisante que protectrice. La mauvaise réputation attachée à cette partie de la population depuis des siècles laisse de nombreuses traces dans le droit français. La sédentarité est présentée comme la norme et il est vrai qu'elle est la pratique dominante. Néanmoins, le droit actuel pourrait être adapté davantage à la situation des Tsiganes pour leur permettre d'être des citoyens à part entière tout en conservant leur mode de vie traditionnel.

Concernant l'exercice des droits civiques, le seuil légal de 3% de gens du voyage par commune pourrait être supprimé ; la présence de 6 mois minimum dans une commune pour s'inscrire sur les listes électorales pourrait être clairement inscrite dans la loi et les possibilités de changement de commune de rattachement simplifiées⁵³ ; il serait peut-être envisageable d'instituer une possibilité de vote par correspondance. Plus largement, le fait que la protection

⁴⁹ KOUBI (G.), *op.cit.* p. 318

⁵⁰ CNCDH, *op.cit.*, p. 34

⁵¹ Voir ROBERT (C.), « l'accès au logement et à l'habitat », in LIEGEOIS (J.P.), *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France, op.cit.*, pp. 54-63

⁵² CARBONNIER (J.), *Flexible droit*, LGDJ, Paris, rééd. 1983 in CHARLEMAGNE (J.), « Où en est le droit des minorités : l'exemple tsigane », *Etudes Tsiganes*, Paris, 1993, n°2, p. 11

⁵³ Procédure très complexe d'après le Rapport Merrheim, in GARO (M.), *op.cit.*, p. 84

des droits fondamentaux soit, le plus souvent, attachée au fait de détenir une adresse stable pourrait être repensé. Dans certains pays, comme le Brésil, par exemple, l'adresse ne figure pas sur les pièces d'identité des citoyens. Par ailleurs, il serait possible d'envisager de reconnaître l'habitat mobile comme un véritable logement, et ainsi permettre aux personnes sédentarisées, mais vivant en caravane de s'inscrire sur les listes électorales dans leur lieu de résidence dans les mêmes conditions que les autres citoyens⁵⁴. Il ne s'agit donc pas ici de soulever la question de la reconnaissance d'un droit à la différence, mais de rétablir l'égalité de traitement entre les gens du voyage et le reste de la population.

Une évolution du droit semble aujourd'hui possible puisque le député Didier QUENTIN affirme clairement, dans son rapport, concernant les modalités d'inscription sur les listes électorales, que « *cette différence de traitement est effectivement difficile à justifier et ne peut que nourrir le sentiment de stigmatisation que ressentent bien souvent, à tort ou à raison, les gens du voyage* »⁵⁵. De plus, il indique qu'il est nécessaire de faire évoluer le droit actuel. Il propose de remplacer les titres de circulation par une *carte de résident itinérant*, titre dont la possession serait facultative et conditionnerait avant tout l'accès aux aires permanentes d'accueil, et de faciliter l'obtention d'une carte nationale d'identité, de réduire la durée de résidence dans une même commune nécessaire à l'inscription sur les listes électorales de 3 années à 6 mois et d'établir un véritable volet sur l'accès aux droits sociaux dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. Néanmoins, le seuil des 3% est quant à lui maintenu, et rien n'est précisé concernant une éventuelle facilitation d'accès aux fonctions électives. L'éligibilité des gens du voyage resterait donc soumise au droit commun. L'exercice du droit de vote, pour les élections municipales et européennes, des Tsiganes européens, présents sur le territoire français, n'est pas non plus évoqué.

Une proposition de loi⁵⁶, visant à réformer le système établi par la loi du 3 janvier 1969, avait déjà été déposée, au bureau de l'Assemblée nationale, par des élus socialistes, en décembre 2010, mais cela n'avait pas abouti. Il faut donc attendre de voir si ces différentes propositions, faites par le Député Didier QUENTIN, seront reprises par le gouvernement dans un projet de loi.

Cette étude ne vise pas à pointer la nécessité d'une reconnaissance de droits particuliers à la population tsigane en tant que minorité. Néanmoins, la réalité sociale pourrait davantage être prise en compte pour que le droit particulier qui est déjà applicable actuellement aux gens du voyage leur permette d'être des citoyens actifs, avec des droits et des devoirs, tout en conservant leur mode de vie. Cependant, une telle prise en compte des

⁵⁴ GARO (M.), *op.cit.*, p.84

⁵⁵ QUENTIN (D.), *op.cit.*

⁵⁶ Proposition de loi de MM. Jean-Marc AYRAULT et Pierre-Alain MUET visant à mettre fin au traitement discriminatoire des gens du voyage, n° 3042, déposée le 15 décembre 2010

différences de mode de vie par le droit doit être concilié avec les principes constitutionnels d'égalité et d'unicité du peuple français.

B. Une adaptation à concilier avec les principes d'unicité de la nation et d'universalité de la citoyenneté

Le rapprochement qu'établit le Conseil constitutionnel, entre les principes d'indivisibilité et d'égalité, conduit à interdire la reconnaissance de « minorités » sur le territoire national, auxquelles seraient attachés des droits spécifiques ou collectifs dans le domaine culturel, religieux ou linguistique par exemple⁵⁷. Il considère également que le principe d'égalité implique l'homogénéité de l'application des droits fondamentaux sur le territoire national.

Par ailleurs, le Conseil estime, en se fondant sur la « *qualité de citoyen* » telle qu'elle découle des articles 3 de la Constitution et 6 de la Déclaration de 1789, que le droit de vote et d'éligibilité est ouvert dans des conditions identiques pour tous les citoyens et qu'il est impossible de mettre en place « *toute division par catégories des électeurs ou des éligibles* »⁵⁸. Il existe ainsi une unité du corps politique. Cependant, comme l'explique Dominique SCHNAPPER⁵⁹, « *le projet politique universel comporte lui-même des contradictions. Proclamant l'universalité de la citoyenneté, la société démocratique ne peut manquer de préciser le nombre et la qualité de ceux qui disposent des droits de l'exercer. Le suffrage ne peut jamais être, au sens propre, universel. La démocratie "attribue la souveraineté au peuple, ce qui suppose que le peuple soit défini, c'est-à-dire limité"* »⁶⁰.

Concernant les gens du voyage, le droit français est assez contradictoire. En effet, conformément aux principes d'égalité et d'unicité du peuple français, la reconnaissance de « minorités culturelles » ne peut justifier la mise en place d'un droit différencié. De plus, la citoyenneté est universelle et s'exerce, en principe, de la même manière par tous les nationaux en âge de voter. Cependant, le droit qui s'applique aux gens du voyage montre que ces individus forment un groupe à part au sein de la communauté des citoyens. Les questions liées à l'accueil des gens du voyage, par exemple, sont régies par le droit des étrangers⁶¹. Les gens du voyage sont ainsi les sujets d'un droit spécialisé qui a des conséquences directes sur leur citoyenneté effective.

⁵⁷ FAVOREU (L.), GAIA (P.), GHEVONTIAN (R.) (et al.), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2010, 13^{ème} édition

⁵⁸ Décision 82-146 DC du 19 novembre 1982 et 98-407 DC du 14 janvier 1999 in FAVOREU (L.) p. 507

⁵⁹ SCHNAPPER (D.), *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, op.cit., p. 85

⁶⁰ COLAS (D.), « La citoyenneté au risque de la nationalité », dans SADOUN (dir.), 2000, t.2, p. 116, in SCHNAPPER (D.), *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, op.cit., p. 85

⁶¹ ROBERT (C.), *Eternels étrangers de l'intérieur*, op.cit, p. 227

L'universalité de la citoyenneté ne peut être réalisée si la différence conduit à une exclusion et non pas à la mise en place d'un cadre permettant une égalité de traitement des différents groupes sociaux. En ce qui concerne les Tsiganes, une prise en compte plus appropriée de leur mode de vie permettrait à ces derniers d'exercer pleinement leur citoyenneté. Le Conseil constitutionnel ayant jugé le mode de vie itinérant comme étant une différence de situation objective pouvant justifier un droit dérogatoire, le législateur pourrait rétablir une égalité entre Tsiganes et non-Tsiganes pour l'accès aux droits politiques. Néanmoins, le problème de la protection des droits fondamentaux des Tsiganes révèle un problème plus large qui est celui de l'immixtion de considérations d'opportunité politique dans la protection des droits. Au-delà même de la question de la prise en compte des différences par le droit, le fait que certains groupes sociaux ne bénéficient pas d'une visibilité et d'un poids politique important peut expliquer le fait que le législateur s'en préoccupe peu. Le cas des Tsiganes, groupe social touché par de nombreux préjugés négatifs, est assez significatif.

Par ailleurs, le droit a une portée générale et ne pourra jamais prendre en compte tous les particularismes pour que les droits de chaque individu soient pleinement effectifs. L'inflation du droit et des droits subjectifs a conduit à la multiplication des droits particuliers, dont la connaissance est impossible, ce qui risque de rendre plus opaque le fonctionnement de la vie sociale⁶². Cependant, les Tsiganes, groupe social présent sur le territoire français depuis des siècles, sont déjà les sujets d'un droit spécifique, celui-ci pourrait donc être davantage adapté à leur situation. Rétablir l'égalité est une aspiration légitime pour que les gens du voyage puissent exercer pleinement leurs droits, et ce, sans que cela ne les exonère pour autant de leurs devoirs de citoyen⁶³.

Le caractère universel de la citoyenneté est une utopie dans une société plurielle. Elle ne peut pas être exercée dans les mêmes conditions par tous les individus. Malgré tout, l'État de droit se doit de sans cesse repenser cette notion pour tendre vers son universalité et pour s'adapter aux évolutions de la société. Nous l'avons vu avec l'exemple des Tsiganes, la sociologie permet de connaître la réalité sociale, elle constitue ainsi un outil essentiel pour atteindre cette fin. Sans aller jusqu'à une protection des particularismes culturels, évolution peu envisageable dans le droit français actuel, le droit spécifique applicable aux Tsiganes leur permettrait d'exercer pleinement leurs droits politiques. Sans que soit portée atteinte au principe d'unicité du peuple français, le mode de vie différent des gens du voyage pourrait

⁶² SCHNAPPER (D.), *Qu'est-ce que la citoyenneté*, *op.cit.*, p. 203

⁶³ Le Député Didier QUENTIN propose, dans son rapport, d'assortir l'aménagement de la loi du 3 janvier 1969 d'un renforcement de certaines règles concernant leurs modalités d'accueil. Il propose notamment de rendre possible l'évacuation forcée des terrains occupés illégalement, à la demande des maires qui ont respecté leurs obligations en matière d'aménagement d'aires permanentes d'accueil et de réglementer les « grands passages », en exigeant que les groupes de gens du voyage qui y participent déclarent à l'avance leur passage et désignent un responsable pour la sécurité. Voir QUENTIN (D.), *op.cit.*

être davantage pris en compte pour que ces derniers puissent être des citoyens à part entière avec des droits et des devoirs. Pour reprendre les termes du Doyen CARBONNIER, « *le droit est trop humain pour prétendre à l'absolu de la ligne droite* »⁶⁴.

⁶⁴ CARBONNIER (J.), *Droit et passion du droit sous la Vème République*, Paris, Flammarion, Collection « Forum », 1996, p. 127