



**HAL**  
open science

## QPC et personnes vulnérables : le cas des gens du voyage en France

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. QPC et personnes vulnérables : le cas des gens du voyage en France. Caterina Severino et Hubert Alcaraz. Systèmes de contrôle de constitutionnalité par voie incidente et protection des personnes en situation de vulnérabilité - Approche de droit comparé, C. Severino et H. Alcaraz (dir.), Ed. Confluence des Droits, Aix-en-Provence, UMR DICE, UMR DICE, pp.385-399, 2021, 979-10-97578-13-8. halshs-03210248

**HAL Id: halshs-03210248**

**<https://shs.hal.science/halshs-03210248v1>**

Submitted on 28 Apr 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## QPC ET PERSONNES VULNÉRABLES : LE CAS DES GENS DU VOYAGE EN FRANCE

Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI<sup>1</sup>

La QPC a-t-elle constitué une chance pour les gens du voyage ? A-t-elle contribué à renforcer leurs droits, à mieux les protéger et à les rendre moins vulnérables ?

La principale cause de vulnérabilité des gens du voyage tient à la spécificité de leur mode de vie par rapport à la majorité de la population. Une vie souvent itinérante, en communauté, à bord de véhicules servant de domicile, caractéristiques auxquelles s'ajoute un statut à part, issu d'une longue tradition et une véritable culture autour de la famille. Aux différences de mode de vie s'ajoute une confusion entre gens du voyage, forains, Roms<sup>2</sup>, étrangers en situation irrégulière mais aussi, depuis quelques décennies, personnes sans domicile fixe, sans abri, en situation défavorisée occupant des lieux de manière illicite, travailleurs pauvres sans domicile... Tous constituent un ensemble de personnes en situation de marginalité pour différentes raisons, avec des degrés de marginalité plus ou moins importants et plus ou moins réels. Cependant, dans cet ensemble, les personnes qualifiées par la loi de « gens du voyage » sont des personnes de nationalité française ne disposant ni de domicile ni de résidence fixe<sup>3</sup>. Bien qu'ils soient français, ils ont été et sont encore souvent perçus comme des « étrangers de l'intérieur »<sup>4</sup>. Leur statut a été fixé par la 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<sup>5</sup>. Celle-ci a été modifiée à plusieurs reprises et complétée par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage<sup>6</sup>. Toutefois, les évolutions de 2000 se sont révélées insatisfaisantes<sup>7</sup> d'autant qu'elles ne touchaient qu'à la question

<sup>1</sup> Directrice de recherche au CNRS, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

<sup>2</sup> Voir notamment E. AUBIN, « Le voyage... des gens du voyage, Tsiganes français et des Roms. Peut-il exister un droit à la différence ? », *Voyages en l'honneur du professeur G. KOUBI*, Lextenso, coll. L'épilogue, 2012, p. 15 et C. LE BERRE, « Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte », *Revue du droit public*, 2008, n° 3, p. 891.

<sup>3</sup> Voir S. GUINLE-LORINET, « "Roms" et "gens du voyage". Le malentendu français », in C. COQUIO *et al.*, *Roms, Tsiganes, Nomades*, Éditions Karthala, « Hommes et sociétés », 2014, p. 412.

<sup>4</sup> Voir « Ils veulent en finir avec le livret de circulation », *Le Parisien*, 23 avril 2013 disponible sur leparisien.fr.

<sup>5</sup> Cette loi succède notamment à la loi très critiquée du 16 juillet 2012 relative à l'exercice des professions ambulantes. Voir notamment les numéros 61 et 62 de la Revue *Études tsiganes* en 2017 et notamment l'article de J. WEINHARD : « Le traitement administratif des gens du voyage en France- Deux siècles de législation spécifique : 1789-2017 ».

<sup>6</sup> E. AUBIN, « Les nouvelles conditions d'accueil des gens du voyage », *Petites affiches*, 22 août 2000, n° 167, p. 12 et 23 août 2000, n° 168, p. 3.

<sup>7</sup> « Gens du voyage : la fin d'un statut unique au monde », *Le Journal du Dimanche*, 8 juin 2015 (en ligne sur lejdd.fr). Voir également la question posée par Emmanuel Aubin, « L'évacuation forcée des gens du voyage : une décision QPC tombant de Charybde en Scylla », *AJDA*, 2010, p. 2324 : « Une législation républicaine conforme au principe d'égalité devant la loi : separate but equal ? ».

de l'accueil et de l'installation des gens du voyage. Un régime distinct concernant la circulation et le rattachement obligatoire à une commune a continué à subsister dont la constitutionnalité était contestable. Toutefois, aucune de ces deux lois n'a fait l'objet, lors de son adoption, d'une saisine du Conseil constitutionnel. Force est d'ailleurs de reconnaître que le système du contrôle *a priori* n'est pas en soit particulièrement favorable à une minorité qui n'est pas représentée, même par les groupes politiques dits minoritaires, au parlement. Comme pour les détenus, l'impopularité dont sont victimes les gens du voyage a largement freiné une évolution législative favorable y compris pour la défense de leurs droits fondamentaux. Le juge constitutionnel avait alors un rôle majeur à jouer en tant que gardien de ces derniers. Dès lors, il est pertinent de se demander si l'adoption de la QPC a permis d'améliorer leur statut au point de mettre fin à un régime qui a pu être comparé à une forme de « racisme institutionnel »<sup>8</sup> voire d'apartheid<sup>9</sup>.

Les décisions QPC portant sur la législation appliquée aux « gens du voyage » sont peu nombreuses puisqu'on peut en dénombrer trois seulement au 1<sup>er</sup> novembre 2019 (2010-13 QPC, 2012-279 QPC et 2019-805 QPC) portant directement sur la loi de 1969 ou la loi de 2000, à laquelle peut être ajoutée une décision concernant plus largement un mode de vie nomade (2011-169 QPC<sup>10</sup>). Toutefois, ce faible nombre doit être relativisé car le Conseil constitutionnel s'est également prononcé à l'occasion d'autres décisions, DC, portant sur des dispositifs qui n'étaient pas spécifiques aux gens du voyage (359 DC de 1995, 467 DC de 2003, 503 DC de 2004 et 745 DC de 2017 notamment). Par ailleurs, le statut dérogatoire applicable aux gens du voyage a encore évolué récemment avec deux lois et une ordonnance : la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté abrogeant notamment la loi de 1969 et modifiant celle de 2000 ; la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites ; l'ordonnance n° 2019-738 du 17 juillet 2019 prise en application de l'article 28 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Ainsi, le dispositif mis en place en 2000 a connu six modifications législatives importantes dont trois intervenues ces dernières années. Ces évolutions législatives sont une conséquence des questions soulevées lors des QPC<sup>11</sup>. Cependant, si la QPC a pu contribuer à améliorer le dispositif législatif relatif aux gens du voyage pour tenir compte des droits et libertés fondamentaux, ce n'est qu'à titre partiel. Sur les trois décisions qui ont porté sur le statut applicable aux gens du voyage, deux ont prononcé des censures. Or, ces dernières concernent des dispositions dont la constitutionnalité avait déjà été mise en cause notamment par la doctrine<sup>12</sup>. La CEDH a également rendu une décision importante en 2013 condamnant la France pour violation de l'article 8 de la Convention dans la mise en œuvre de sa législation sur l'accueil des gens du voyage<sup>13</sup> alors que les dispositions législatives visées avaient été déclarées conformes à la Constitution par le

8 C. COSSÉE, « Le statut «gens du voyage » comme institution de l'antitsiganisme en France », *Migrations Société*, 2016/1, n° 163, p. 75.

9 *Le Parisien*, « Ils veulent en finir avec les livrets de circulation », *Le Parisien*, 23 avril 2013.

10 À l'origine de cette affaire, était en cause l'expulsion de personnes occupant illégalement des terrains privés. La décision 2011-169 QPC du 30 septembre 2011 n'évoque cependant à aucun moment la question des gens du voyage ou même des Roms et la décision se place uniquement sur le terrain de la conformité à la Constitution de l'article 544 du Code civil.

11 Voir C. COSSÉE, *précitée*, p. 75.

12 Notamment Emmanuel Aubin, « L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain », *Études tsiganes*, vol. 15, 2001, p. 26 ou encore C. LE BERRE, *précité*.

13 CEDH, 5<sup>e</sup> ch., *Winterstein et autres c. France* du 17 octobre 2013, req. 27013/07.

Conseil constitutionnel. Le contrôle abstrait opéré par ce dernier semble donc marquer la limite de la garantie des droits fondamentaux accordée aux gens du voyage. À l'inverse, le contrôle concret opéré par la Cour européenne des droits de l'homme et la prise en compte d'éléments factuels se sont avérés plus favorables à ceux-ci. En définitive, si la situation juridique des gens du voyage s'est améliorée sensiblement ces dernières années, la QPC y a contribué mais de manière indirecte et partielle.

Les trois décisions retenues peuvent être regroupées autour de deux thèmes : d'une part les questions relatives à l'accueil et au stationnement des gens du voyage ; d'autre part, des questions plus générales portant sur le statut des gens du voyage et sur le traitement à part leur étant réservé. Si dans le premier cas, le dispositif n'a pas été fondamentalement remis en cause avec la procédure QPC (I) en revanche dans le second cas, le contrôle QPC a permis des avancées importantes même si l'on peut déplorer que les inconstitutionnalités sanctionnées soient seulement des inconstitutionnalités manifestes (II).

## **I. La non-remise en cause du dispositif relatif à l'accueil et au stationnement des gens du voyage**

La question de l'accueil et du stationnement des gens du voyage constitue la partie la plus visible des rapports houleux pouvant opposer les autorités publiques locales aux gens du voyage, suscitant de ce fait un contentieux assez fréquent devant le juge administratif, lorsqu'il s'agit de terrains publics, ou judiciaires, lorsque des terrains privés sont en cause<sup>14</sup>. L'impopularité des personnes identifiées comme gens du voyage a souvent conduit des communes à essayer d'échapper à leur obligation de prévoir des aires d'accueil appropriées avec des équipements adaptés. Ces réticences se sont répercutées par des occupations illicites de propriétés publiques ou privées que les collectivités locales ont pu difficilement faire cesser. La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a tenté de rétablir un équilibre entre les droits et obligations des uns et des autres. En contrepartie de l'obligation faite aux collectivités locales d'organiser un accueil dans le cadre d'un schéma départemental et selon un calendrier déterminé, ces dernières peuvent bénéficier d'une aide de l'État et du département et disposent de moyens renforcés pour permettre l'expulsion en cas d'occupation illicite<sup>15</sup>.

### **A. Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, Monsieur Orient O. et autres**

Dans cette QPC étaient mis en cause les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Contrairement aux QPC qui vont suivre, celle-ci a été soulevée par les requérants, au nombre de deux, à titre individuel. La QPC avait été soulevée directement devant le Conseil d'État dans le cadre d'un procès demandant l'annulation du jugement

<sup>14</sup> Voir les affaires concernant les Commune de Mougins ou de Nice. Voir également, par exemple, CE, 9 novembre 2018, req. n° 411010 et Cass. 3<sup>e</sup> civ., 28 nov. 2019, n° 17-22810.

<sup>15</sup> E. AUBIN, « Les nouvelles conditions d'accueil des gens du voyage », *Petites affiches*, 22 août 2000, n° 167, p. 12 et 23 août 2000, n° 168, p. 3.

du 4 janvier 2010 du tribunal administratif de Montreuil. Celui-ci avait, en effet, rejeté la demande d'annulation de la décision par laquelle le préfet de Seine-Saint-Denis les avait mis en demeure de quitter l'impasse Bloch Praeger à La Courneuve dans un délai de 24 heures. Cette mise en demeure était intervenue suite à la mise à disposition d'aires d'accueil permettant un stationnement licite pour les gens du voyage. Il est intéressant de souligner que les deux requérants n'auraient pas dû se voir appliquer les articles 9 et 9-1 de la loi de 2000 car ils ne faisaient pas à proprement parler de la catégorie « gens du voyage »<sup>16</sup> mais des Roms.

Les dispositions contestées portent sur le stationnement des gens du voyage en dehors de zones d'accueil. L'article 9 prévoit que le préfet de police peut interdire le stationnement de résidences mobiles en dehors d'aires d'accueil aménagées dans le cadre d'un schéma départemental. En cas de non-respect de cette interdiction, le préfet peut mettre en demeure les occupants de quitter les lieux pour des raisons liées à l'ordre public en fixant un délai d'exécution. Cette mise en demeure est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. En cas de non-respect de cette mise en demeure et si aucun recours n'a été effectué (devant le tribunal administratif qui statue dans les 72 heures ou devant le TGI s'il s'agit d'un terrain privé affecté à une entreprise et que l'occupation entrave l'activité de celle-ci), le préfet peut ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf si le propriétaire du terrain ou le titulaire de son droit d'usage s'y oppose.

L'article 9-1 adapte ce même dispositif aux communes non inscrites au schéma départemental.

Sur cette question, la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel n'était pas particulièrement favorable aux gens du voyage. Dans la décision 467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, le Conseil constitutionnel avait validé le dispositif législatif qui considérait que constituait une infraction non seulement le fait de s'installer sur le terrain d'une commune satisfaisant à ses obligations d'accueil des gens du voyage mais également sur celui d'une commune n'étant soumise à aucune obligation d'accueil car n'étant pas inscrite à un schéma départemental d'accueil des gens du voyage<sup>17</sup>. Dans la décision 625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, le principe même de la mise en demeure de quitter des lieux occupés de manière illicite pour des raisons d'ordre public avait été considéré comme un dispositif justifié et proportionné à l'objectif de sauvegarde de l'ordre public (§ 54). En revanche, le Conseil constitutionnel avait sanctionné le caractère excessif des dispositions permettant la mise en demeure et l'évacuation forcée de personnes, dans l'urgence, à toute époque de l'année et sans considération de la situation personnelle ou familiale des individus concernés<sup>18</sup>. La possible vulnérabilité des personnes susceptibles d'être en situation de grande précarité ou ne disposant pas d'un logement décent, avait donc été prise en considération par le Conseil constitutionnel.

16 Voir E. AUBIN, « L'évacuation forcée des gens du voyage : une décision QPC tombant de Charybde en Scylla », *précité*.

17 Cons. 70, 71, 73 et 74.

18 « que ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis » (§ 55).

Or, le même Conseil constitutionnel n'est pas entré dans ce type d'appréciation lorsqu'il a examiné les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 dans la décision 13 QPC. L'ensemble du dispositif relatif au pouvoir d'interdiction, de mise en demeure et d'expulsion en cas de stationnement illicite des gens du voyage a été validé car considéré comme justifié et proportionné. Les deux principaux moyens soulevés dans le cadre de cette QPC étaient d'une part, une atteinte au principe d'égalité et d'autre part une atteinte à la liberté d'aller et de venir. Les requérants estimaient que ces dispositions visaient à interdire aux « gens du voyage » et à eux seuls, de stationner en dehors des aires d'accueil, et restreignaient leur liberté d'aller et de venir en se fondant sur une base ethnique. Le Conseil constitutionnel s'est appuyé, avant tout, sur le fait que ces dispositions visaient précisément « les gens du voyage » et a considéré qu'ils étaient dans une situation différente qui pouvait justifier la distinction établie par le législateur<sup>19</sup>. Il a souligné que la différence de situation, fondée sur l'habitat et le mode de vie itinérant, ne constituait pas une discrimination qui aurait une origine ethnique. Une telle distinction serait en effet directement contraire à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Pour établir cette différence de situation, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs relié les articles contestés à l'article 2 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 alors même que ce lien n'était pas établi par les requérants.

Il existe donc, selon le Conseil constitutionnel, une différence de situation objective entre les personnes dont l'habitat principal est constitué de résidences mobiles et qui ont un mode de vie itinérant, et les personnes sédentaires. La communauté des gens du voyage est donc considérée comme un tout sans que soit mise en avant la nécessité de prendre en compte la situation personnelle et familiale de chacun. Il en ressort une distinction implicite entre personnes placées dans la situation de « gens du voyage », dont la situation est appréciée de manière objective, et les personnes qui peuvent être considérées, au cas par cas, comme défavorisées et qui implique une appréciation subjective notamment quant à leurs conditions de logement. Ainsi, l'habitat et le mode de vie des personnes qualifiées de gens du voyage justifient une différence de traitement objective selon le Conseil constitutionnel mais celle-ci se révèle défavorable à ces derniers puisqu'elle permet des atteintes à leurs libertés, atteintes qui en réalité reposent sur une tradition de méfiance à leur rencontre<sup>20</sup>.

Le Conseil constitutionnel a également considéré qu'au regard de l'ensemble des conditions et garanties fixées pour la mise en œuvre de l'exécution forcée (mise en demeure, restrictions, recours possible) les dispositions en cause ne portaient pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir (§ 9)<sup>21</sup>. Ainsi la procédure d'expulsion ne prévoit pas de recours au juge judiciaire, alors même que l'habitat mobile des gens du voyage constitue leur domicile. Les commentaires du Conseil constitutionnel sur la décision 805 QPC prendront le soin de souligner que « l'évacuation forcée

19 « (Ces dispositions) sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire ; qu'ainsi la distinction qu'elles opèrent repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers ; qu'elles n'instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, elles ne sont pas contraires au principe d'égalité » (§ 6).

20 Voir notamment C. COSSÉE, *précitée*.

21 « compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés » (§ 9).

des gens du voyage ne les prive pas de logement car ils quittent les lieux avec leur logement »<sup>22</sup>. À l'inverse, la CEDH fait un lien entre expulsion et perte du domicile y compris pour les personnes dont la résidence est mobile<sup>23</sup>. La Cour a également établi un lien entre le stationnement des caravanes, la préservation de l'identité culturelle et le respect de la vie privée et familiale<sup>24</sup>.

Le régime d'exception<sup>25</sup> qui découle de la différence de situation soulignée par le Conseil constitutionnel se révèle donc particulièrement défavorable aux gens du voyage car la procédure dérogatoire qui est prévue est moins protectrice de leurs droits et libertés que le régime de droit commun. Si on s'arrêtait à cette seule QPC, on pourrait considérer que la nouvelle procédure adoptée en 2010 ne profite pas aux gens du voyage car le Conseil constitutionnel ne se montre pas particulièrement soucieux d'une atteinte à leurs droits. La différence de traitement approuvée par le Conseil constitutionnel, au nom d'une conception très malléable du principe d'égalité mais également par un rejet de principe d'un droit à la différence, est donc défavorable à la prise en compte non seulement des effets discriminatoires des règles applicables aux gens du voyage mais également à la reconnaissance de toute forme de vulnérabilité de cette communauté.

La CEDH a fait référence à cette décision du Conseil constitutionnel dans plusieurs affaires. Sa jurisprudence ne consacre pas un droit pour les personnes ayant un mode de vie itinérant à s'installer où ils le souhaitent au nom de leur identité et de leurs traditions. Ces derniers n'échappent donc pas à des mesures d'expulsion même lorsque les dispositifs d'accueil offerts par les collectivités locales sont insuffisants<sup>26</sup>. Cependant, dans l'affaire *Winterstein et autres c. France* du 17 octobre 2013, qui portait sur l'expulsion de plusieurs familles qui occupaient des terrains illégalement, la Cour européenne a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale) en raison d'une part, de l'absence d'examen de la proportionnalité de l'ingérence dans le cadre de la procédure d'expulsion (§ 158) et d'autre part, de la non prise en compte suffisante des besoins de certaines familles ayant demandé un relogement, ce qui les plaçait dans une situation de grande précarité (§ 167). Cette décision de la Cour européenne intervient après que plusieurs autorités dont la Commission consultative des droits de l'homme, la HALDE, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>27</sup> ou encore le Comité européen des droits sociaux<sup>28</sup> aient dénoncé certains aspects discriminatoires et insuffisants du droit français en ce qui concerne la situation des gens du voyage. Dans une autre décision rendue par la 5<sup>e</sup> section de la CEDH relative à la situation française, *Balta c. France* du 16 janvier 2018<sup>29</sup>, le requérant était celui-là même qui fut à

22 Commentaire disponible sur le site du Conseil constitutionnel en pdf, p. 12.

23 Arrêt *Winterstein c. France* du 17 octobre 2013, § 155.

24 Arrêt *Chapman et autres c. Royaume-Uni* [GC], 18 janvier 2001, req. 27238/95 : « des mesures portant sur le stationnement des caravanes (de la requérante) n'ont pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur la faculté de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition » (§ 73).

25 Voir E. AUBIN, « L'évacuation forcée des gens du voyage : une décision QPC tombant de Charybde en Scylla », *précité*.

26 Voir CEDH, affaire *Buckley c. Royaume-Uni*, 25 septembre 1996, req. 20348/92 ; *Chapman et autres c. Royaume-Uni* [GC], 18 janvier 2001, req. 27238/95 et *Connors c. Royaume-Uni*, 27 mai 2004, 66746/01.

27 Rapport du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 15 févr. 2006, CommDH(2006)2, Délibération de la HALDE n° 2009-316 du 14 septembre 2009, Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme en date du 22 mars 2012.

28 Qui a reconnu à plusieurs reprises la violation par la France de la Charte sociale européenne notamment en raison d'une mise en œuvre insuffisante de la législation sur les aires d'accueil pour les gens du voyage (réclamations 33/2006, 51/2008, 64/2011...).

29 CEDH, 16 janv. 2018, n° 19462/12, *Balta c/ France*.

l'origine de la 13 QPC. Les dispositions faisant l'objet de la QPC n'étaient pas visées directement par le requérant mais il faisait valoir que la mise en demeure qu'il avait reçue de quitter des lieux qu'il occupait de manière illicite était contraire à la Convention. Cela posait donc la question de la compatibilité de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 à la Convention EDH. Les requérants considéraient que cette disposition « était contraire au principe de non-discrimination en ce qu'il restreint sur une base ethnique, la liberté de circulation qui inclut la liberté de stationnement ». Ils soutenaient également que cette disposition visait « à interdire aux gens du voyage et à eux seuls de stationner en dehors des aires d'accueil qui leur sont réservées ». Ils invoquaient donc une violation de l'article 14 de la Convention (principe de non-discrimination) combinée avec l'article 2 du Protocole n° 4 additionnel à la Convention qui dispose que « Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. [...] ». Après avoir rappelé que l'article 14 ne peut être invoqué indépendamment des autres droits et libertés, la requête est cependant déclarée irrecevable car les requérants ne résidaient pas régulièrement en France. La condition de régularité peut seule ouvrir droit à la libre circulation et à la résidence dans un État. La Cour rappelle que « cette disposition ne saurait s'interpréter comme reconnaissant le droit pour un étranger de résider ou de continuer à résider dans un pays dont il n'est pas ressortissant, et ne régit en aucune manière les conditions dans lesquelles une personne a le droit de résider dans un État » (§ 25).

Le Conseil constitutionnel a été saisi de nouveau, en 2019, d'une QPC portant sur l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

## **B. Décision 2019-805 QPC du 27 septembre 2019, *Union de défense active des forains et autres***

Dans cette affaire, le Conseil d'État avait été saisi d'un recours en excès de pouvoir par des associations qui demandaient l'annulation de la décision implicite de rejet de la demande d'abrogation du décret relatif à l'agrément délivré par le préfet concernant la mise à disposition d'emplacements provisoires permettant l'accueil des gens du voyage. Cette possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale de se voir délivrer un agrément provisoire est prévue par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 qui a été modifié à cinq reprises entre la première version de la disposition et le moment où la QPC a été soulevée. La constitutionnalité des dispositions de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, dans leur rédaction issue notamment de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, ainsi que celle de l'article 322-4-1 du code pénal prévoyant les sanctions en cas d'occupation illicite d'un terrain public ou privé ainsi que la possibilité de saisir les véhicules automobiles, étaient mises en cause. Concernant la seconde disposition, le Conseil d'État a considéré qu'elle n'était pas applicable au litige car le décret attaqué n'avait pas pour objet de préciser l'infraction pénale mais de prévoir les conditions dans lesquelles un terrain d'accueil provisoire pouvait être agréé par le préfet. Concernant l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, le Conseil d'État a constaté que des modifications « substantielles » ont été apportées aux dispositions déjà examinées par le Conseil constitutionnel dans la décision 13 QPC

et a considéré que la question était sérieuse. Il résume ainsi la question soulevée : « Les dispositions législatives litigieuses permettent à un président d'établissement public de coopération intercommunale d'interdire sur tout son territoire le stationnement des gens du voyage hors des espaces aménagés et au préfet d'édicter, en cas de méconnaissance d'un tel arrêté, une mise en demeure de quitter les lieux produisant ses effets sur le même territoire, alors même que cet établissement n'aurait pas créé d'aires permanentes d'accueil et se serait borné à financer des espaces aménagés sur le territoire d'un autre établissement public de coopération intercommunale ».

Cette fois-ci les requérants étaient des associations de défense des droits et libertés ou de défense des intérêts des gens du voyage : l'Union de défense active des forains, l'Association France liberté voyage, la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage et l'Association nationale des gens du voyage citoyens.

La montée en puissance du mouvement associatif en faveur des droits de cette minorité est confirmée par le fait que deux associations ont présenté des observations en tierce intervention : Rromeurope et l'Association de promotion et de développement des fêtes foraines en France.

Comme dans la décision 279 QPC de 2012, Monsieur Le Mailloux, était l'avocat des requérants.

Plusieurs griefs étaient soulevés à l'encontre de ces dispositions.

Le premier était fondé sur une atteinte d'une part à la liberté d'aller et venir, d'autre part au principe de fraternité. Les requérants soutenaient que l'article 9 permettrait à un établissement public de coopération intercommunale ou à une commune d'interdire le stationnement des gens du voyage et, en cas de stationnement irrégulier, permettraient de solliciter le préfet pour obtenir leur évacuation forcée même en l'absence d'aire d'accueil sur le territoire concerné. En effet, la possibilité de déterminer un emplacement seulement à titre provisoire ou de contribuer à financer une aire d'accueil sur un autre territoire peut être considérée comme particulièrement favorable aux communes ne souhaitant pas offrir d'emplacement d'accueil à titre définitif aux gens du voyage. L'obligation qu'ont les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale d'accueillir les gens du voyage sur leur territoire est donc entendue de manière très souple par le législateur. Cela a pour conséquence de repousser ces derniers vers des espaces strictement délimités sur des territoires qui ne leur conviennent pas nécessairement. Il en résulte également que l'accès à des terrains en dehors de zones d'accueil agréées est interdit et peut conduire à l'évacuation forcée des personnes qui se seraient installées de manière illicite sur des terrains non prévus pour les accueillir. Comme dans la précédente décision (13 QPC) ce dispositif est validé alors même que l'on peut encore s'interroger sur la légitimité d'une procédure d'évacuation dérogatoire au droit commun, comme le relève le Conseil constitutionnel lui-même, qui vise exclusivement les gens du voyage.

Le second grief évoquait un « bannissement administratif » qui serait le résultat de la disposition prévoyant que le préfet puisse mettre en demeure de quitter le territoire couvert par cette interdiction

pendant 7 jours consécutifs. Cela porterait atteinte à un ensemble de droits et libertés : égalité d'accès aux soins, droit d'égal accès à l'instruction pour les enfants, droit de mener une vie familiale normale et objectif de sauvegarde de « l'ordre public immatériel ».

En troisième lieu, une atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif et aux droits de la défense était invoquée en raison du laps de temps trop court laissé pour saisir le juge en cas de mise en demeure (24 h) et du délai de 48 h laissé au juge pour se prononcer.

Un quatrième grief soulevé par les requérants portait sur le fait que le dispositif législatif permettrait à certaines communes d'interdire aux gens du voyage de stationner sur un terrain alors même qu'ils sont propriétaires de celui-ci. Une atteinte au principe d'égalité devant la loi et une violation du droit de propriété étaient invoquées.

Plus généralement, l'ensemble du dispositif mis en place par l'article 9 était visé car, selon les requérants, il se fonderait sur des critères ethniques en violation du principe d'égalité. Une telle discrimination avait déjà été dénoncée dans les affaires précédentes et l'a également été devant la Cour européenne des droits de l'homme. Elle visait à remettre en cause une fois de plus une différence de traitement juridique de la situation des « gens du voyage » qui leur est particulièrement défavorable<sup>30</sup> dans le but de satisfaire le souci des collectivités locales de canaliser une minorité qui a toujours été considérée comme indésirable<sup>31</sup>.

La majorité de ces griefs n'a pas été retenue par le Conseil constitutionnel qui a estimé que le législateur avait adopté un dispositif permettant de concilier les droits et libertés garantis par la Constitution avec la nécessité de sauvegarder l'ordre public. Il a constaté que la conciliation opérée n'était pas manifestement déséquilibrée. Il a également estimé que le législateur n'enfreignait pas l'interdiction de discrimination fondée sur une origine ethnique, ni le principe de fraternité sans donner plus de précisions sur la portée de ce principe reconnu dans la décision 717-718 QPC du 6 juillet 2018, *Cédric H.* Il n'est nullement étonnant que ce dernier principe ne constitue pas un argument de poids pour le Conseil constitutionnel au regard de la prudence dont il fait preuve dans l'interprétation de dispositions sujettes à polémique quant à leur portée<sup>32</sup>. Ainsi Guy Canivet avait-il eu l'occasion d'écrire que : « Notre conception de la fraternité est celle de l'assimilation de chacun, quelle que soit son origine, au sein d'une collectivité de personnes par principe égales en droit et identiques en devoirs »<sup>33</sup>.

Concernant l'égalité d'accès aux soins et l'égalité d'accès à l'instruction, le Conseil constitutionnel a considéré que le dispositif mis en place permettait de garantir le respect de ces droits alors même qu'en pratique, la scolarisation des enfants issus de la communauté des gens du voyage est

30 C. LE BERRE, *précité*, parle d'une « catégorie source d'un désavantage particulier ».

31 Voir notamment C. COSSÉE, *précitée*, E. AUBIN, *précité* et C. LE BERRE, *précité*, qui rappellent les discriminations dont les populations assimilées aux gens du voyage ont toujours fait l'objet et qui reposent sur des préjugés de comportement délinquant.

32 Voir G. CANIVET, « La fraternité dans le droit constitutionnel français », *Conférence en l'honneur de Charles Doherty Gonthier*, 20-21 mai 2011, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-fraternite-dans-le-droit-constitutionnel-francais>.

33 *Ibid.*

très problématique. De la même façon, le droit à un recours juridictionnel effectif et les droits de la défense ne sont pas considérés comme ayant été enfreints par le Législateur.

En revanche, en ce qui concerne la disposition conduisant à interdire à des personnes propriétaires de leur terrain de stationner sur celui-ci, le Conseil constitutionnel a logiquement considéré que le droit de propriété était méconnu. En effet, l'atteinte au droit de propriété était manifeste et ne pouvait pas se justifier. Le § 3 de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 est donc abrogé mais cette abrogation est reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2020 car elle rendrait applicable un dispositif interdisant aux propriétaires de terrains de stationner avec des résidences mobiles sur leurs propres terrains. L'effet immédiat de l'abrogation aurait créé une violation du droit de propriété alors qu'il s'agissait justement de ne plus permettre une telle violation.

La décision rendue par le Conseil constitutionnel vient ainsi valider l'ensemble du dispositif mis en place depuis 2000, et notamment en 2017 et 2018, pour gérer la situation particulière des gens du voyage. L'abrogation prononcée, avec effet différé, ne remet pas en cause le dispositif dans son ensemble. Les intérêts des collectivités locales sont largement préservés et de mieux en mieux protégés en obligeant les gens du voyage à rentrer dans un cadre, relatif aux conditions d'accueil et de stationnement, précisément défini par le législateur. La liberté des gens du voyage est donc plus contrainte encore que pour d'autres personnes pour des raisons d'ordre public qui s'adressent à une communauté tout entière. Il est difficile de ne pas considérer qu'un tel dispositif est nécessairement discriminatoire car il ne prend pas en considération les situations individuelles mais l'appartenance à une catégorie déterminée par la loi.

Dans les deux décisions examinées, le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel reste un contrôle de type abstrait. Le Conseil constitutionnel ne s'est bien évidemment pas prononcé sur l'opportunité des restrictions déterminées par le législateur, mais sur la conciliation qui est assurée entre sauvegarde de l'ordre public, respect des droits d'autrui et droits et libertés fondamentaux. Il a effectué un contrôle du but légitime de la restriction à travers l'objet de la loi et a vérifié la proportionnalité de la restriction apportée à la liberté en cause par rapport au but poursuivi. Il a examiné de manière classique l'adéquation, la nécessité et la proportionnalité au sens strict de la limitation par rapport au but poursuivi.

Si la question de l'accueil et du stationnement des gens du voyage a suscité un abondant contentieux devant les juridictions de droit commun, le statut même des gens du voyage hérité d'une longue tradition de méfiance de la part de la majorité de la population n'a pas donné lieu à un contentieux abondant faute de voies de recours disponibles permettant de remettre en cause le dispositif législatif existant de longue date. Pourtant, les discriminations manifestes engendrées par ce statut étaient particulièrement choquantes. Si des évolutions sont intervenues ces dernières années, la procédure de QPC n'a constitué que l'un des moyens permettant au législateur de réagir pour y apporter des corrections qui devenaient inévitables.

## II. L'inconstitutionnalité partielle du statut dérogatoire des gens du voyage

Le statut dérogatoire applicable aux gens du voyage va bien au-delà des dispositions relatives à l'accueil et au stationnement. Il concerne leur vie quotidienne en termes d'obligations et de justificatifs à fournir, les plaçant dans une situation proche du statut de l'étranger sur le territoire français. Les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe étaient en effet soumises à des titres de circulation et devaient déclarer une commune de rattachement afin de pouvoir prendre part, notamment, aux scrutins politiques.

### Décision n° 2012-279 DC du 5 octobre 2012 – Jean-Claude P.

Dans cette décision, étaient en cause les articles 2 à 11 de la 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. Cette QPC visait donc le cœur même du régime d'exception applicable aux gens du voyage. Les articles 2 à 6 prévoyaient les différents titres de circulation dont devaient se munir les personnes non qualifiées expressément de gens du voyage, contrairement à la loi du 5 juillet 2000, mais qui vise en réalité clairement cette catégorie de personnes. L'article 7 indiquait que les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe devaient obligatoirement déclarer une commune de rattachement. Il ne s'agissait pas d'une simple formalité car le rattachement était prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire de la commune visée. De plus, l'article 8 précisait que le nombre de personnes dans cette situation ne pouvait pas constituer plus de 3 % de la population d'une commune (sauf dérogation du préfet). L'article 9 prévoyait la durée du rattachement (deux ans minimum) et l'article 10 précisait les conséquences de ce rattachement sur la situation des personnes concernées, notamment leurs obligations. L'article 11, enfin, déterminait l'étendue de la compétence du pouvoir réglementaire.

La QPC à l'origine de cette décision a été soulevée directement devant le Conseil d'État saisi d'un recours en excès de pouvoir contre la décision implicite de rejet d'une demande d'abrogation du décret mettant en œuvre les dispositions de la loi de 1969 modifiée. Le Conseil d'État a estimé que la question soulevée remettant en cause l'ensemble du dispositif avait un caractère sérieux.

Si la QPC a été formée par le seul requérant à titre individuel, l'association France Liberté Voyage a présenté des observations au titre de tiers intervenant.

La décision du Conseil constitutionnel n'a pas été accueillie sans critiques<sup>34</sup>. Comme le note Emmanuel Aubin, le Conseil constitutionnel est resté « au ras du dossier »<sup>35</sup> en ne censurant que les inconstitutionnalités les plus criantes sans mettre fin au régime discriminatoire institué par la loi de 1969.

<sup>34</sup> Voir notamment, M. VERPEAUX, « Gens du voyage : abrogation immédiate mais partielle de la loi du 3 janvier 1969 », *JCP / La semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales*, n° 47, 26 novembre 2012, 2375.

<sup>35</sup> E. AUBIN, « Le statut des gens du voyage devant le Conseil constitutionnel : la fin des discriminations ? », *AJDA*, 2012, p. 2393.

Les titres de circulation, auxquels étaient soumis les gens du voyage au moment où la QPC était examinée par le Conseil constitutionnel, n'ont pas été remis en cause dans leur principe. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'ils répondaient à la fois à des considérations d'intérêt général et à un objectif d'ordre public et n'étaient donc ni contraires au principe d'égalité, ni à la liberté d'aller et venir. Il a précisé que ces titres avaient été prévus « à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires » afin de permettre « l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile ou à une résidence fixe d'une certaine durée, tout en assurant, aux mêmes fins, un moyen de communiquer avec ceux-ci » (cons. 18). Une fois de plus, le Conseil constitutionnel considère que la différence de traitement entre les citoyens est fondée sur des critères objectifs et rationnels, liés à l'absence de domicile ou résidence fixe depuis plus de six mois, et n'institue pas une discrimination fondée sur les origines ethniques. Pourtant, la loi de 1969 visait avant tout les populations considérées comme nomades en raison de leur culture et leurs traditions, et ces titres ont par la suite été étendus aux personnes sans domicile fixe. De plus, les personnes sans domicile fixe depuis plus de 6 mois et celles pratiquant un mode de vie itinérant en logeant de façon permanente dans un abri mobile étaient soumises à un régime de contrôle différent puisque seules les secondes devaient obtenir un visa de la part des autorités administratives tous les trois mois. Les arguments des requérants, invoquant des atteintes au principe d'égalité et à la liberté d'aller et venir, ont été rejetés par le Conseil constitutionnel qui a repris la distinction fondée sur l'habitat et le mode de vie des personnes visées déjà invoquée dans la 13 QPC pour fonder une différence de traitement. Une telle discrimination flagrante au détriment des gens du voyage était évidemment très contestable. L'objectif de la loi était bien évidemment de maintenir un contrôle des gens du voyage et par là même un régime fondé sur le soupçon.

Le Conseil constitutionnel a estimé, en revanche, que la différence de régime entre les personnes disposant de ressources régulières qui étaient soumises à un livret de circulation et celles n'en disposant pas, qui étaient soumises à un carnet de circulation, constituait une différence de traitement sans rapport avec l'objet de la loi qui l'établit. En effet, les premiers devaient se soumettre au contrôle de l'autorité administrative tous les ans, tandis que les seconds devaient faire viser leur titre de circulation tous les trois mois.

Le Conseil constitutionnel déclare aussi non conforme à la Constitution le fait de prévoir une peine d'un an d'emprisonnement pour les personnes circulant sans carnet de circulation en considérant qu'il s'agissait d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir au regard de l'objectif poursuivi.

Le second temps fort de la décision portait sur l'obligation de déclarer une commune de rattachement, sachant que, sauf dérogation pour assurer « l'unité des familles », « le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune, ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement ». Ce rattachement emportait plusieurs conséquences liées à une domiciliation en termes d'état civil, d'inscription sur les listes électorales, d'obligations fiscales, d'obligations liées au service national

mais également de sécurité sociale ou de dispositif d'aide à l'emploi comme l'a relevé le Conseil constitutionnel. La durée minimale du rattachement était de deux ans. L'inscription sur une liste électorale était en outre soumise à un rattachement ininterrompu d'une durée de trois ans.

Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions uniquement par rapport à l'exercice des droits civiques. Reprenant le raisonnement suivi dans la décision *Quota par sexe*, du 18 novembre 1982, il a estimé que cette obligation de rattachement venait instaurer une division par catégorie des électeurs et des éligibles qui n'était pas conforme à la Constitution (§ 29). C'est, en effet, la seule catégorie qui est assujettie à cette obligation de rattachement continu pour une période de 3 ans. Il s'est fondé sur les articles 3 de la Constitution de 1958 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Là encore, l'inconstitutionnalité relevée par le Conseil constitutionnel était attendue mais il ne condamne pas le principe même d'une commune de rattachement ni la durée de ce rattachement en estimant que ni la liberté d'aller et venir ni la vie privée n'étaient affectées (§ 27).

Dans la 279 QPC, le Conseil décide donc de la non-conformité partielle de trois dispositions qui n'affecte le régime d'exception des gens du voyage qu'à la marge. Emmanuel Aubin a déploré d'ailleurs qu'« En éradiquant de notre ordre juridique les mots qui créaient, au minimum, un « malaise » juridique, le Conseil constitutionnel s'est borné à biffer les dispositions les plus liberticides de la loi de 1969 au lieu de censurer globalement cette loi maintenant ainsi des discriminations jugées objectivement justifiées par un mode de vie différent alors que la loi de 1969 fait des gens du voyage des citoyens à part et non à part entière »<sup>36</sup>.

Dans le prolongement de cette décision, on peut souligner que des requérants ont tenté de mettre en cause la responsabilité du fait des lois pour inconstitutionnalité des carnets de circulation suite à l'abrogation de ceux-ci par le Conseil constitutionnel dans la décision 279 QPC. LA Cour administrative d'appel de Marseille, qui était saisie, a souligné que la responsabilité de l'État ne pouvait être engagée de ce fait et, si tant est qu'elle ait pu l'être, les requérants n'avaient pas démontré avoir subi un préjudice direct et certain. Ils ont également contesté la constitutionnalité de la loi du 5 juillet 2000 mais sans rapporter de circonstances de droit ou de fait nouveaux qui auraient permis au Conseil constitutionnel de se prononcer sur les dispositions déjà examinées dans cette même décision 279 QPC<sup>37</sup>.

\*\*\*

En conclusion, pour répondre à la question posée en introduction, on peut malgré tout considérer que la QPC a constitué un atout pour les personnes entrant dans la catégorie « gens du voyage » au regard du fait que les décisions rendues, ont eu, à côté d'actions menées par différentes associations et grâce également aux mises en cause régulières du régime dérogatoire applicable aux gens du voyage par des autorités françaises et européennes, un effet de levier poussant le législateur à

36 E. AUBIN, « Le statut des gens du voyage devant le Conseil constitutionnel : la fin des discriminations ? », *précité*.

37 Voir Cour Administrative d'appel de Marseille, 5<sup>e</sup> ch., 10 juillet 2015, N° 14MA03091.

intervenir. Jusqu'à l'adoption de la QPC, plusieurs dispositions du régime dérogatoire applicable aux gens du voyage étaient régulièrement dénoncées en raison de leur caractère discriminatoire sans être modifiées. Cela a conduit des requérants, puis des associations, à utiliser cette nouvelle voie de recours pour faire valoir leurs droits autrement que devant les juridictions ordinaires ou européennes. Si la différence de traitement en général n'a pas été censurée par le Conseil constitutionnel, en ce sens que les titres de circulation ont subsisté ainsi que l'obligation de rattachement à une commune et l'impossibilité d'occuper des terrains librement en dehors de zones prévues, en revanche les points les plus contestables (différences de régime entre carnets et livrets de circulation, atteinte aux droits civiques, violation du droit de propriété) ont été censurés. Au-delà de ces QPC, c'est l'ensemble du régime applicable aux gens du voyage qui a été repensé par le législateur puisque la loi de 1969 a été abrogée et celle de 2000 a été modifiée notamment en 2017 et 2018. D'ailleurs à la suite de la décision de 2012, le Sénateur Hérisson, auteur d'une proposition de loi n° 728 déposée du 31 juillet relative au statut juridique des gens du voyage et à la sauvegarde de leur mode de vie, avait affirmé : « le Conseil constitutionnel a commencé un travail que, nous parlementaires, devons maintenant achever »<sup>38</sup>. Ainsi, l'obligation de disposer d'un titre de circulation a aujourd'hui disparu ainsi que les visas et sanctions qui étaient auparavant prévus ; de même, l'obligation de déclarer une commune de rattachement a été supprimée. Désormais, le régime de droit commun de la domiciliation prévu par l'article L. 264-1 du Code d'action sociale et des familles est applicable.

En revanche, l'abstraction du contrôle et les principes d'égalité et de non-discrimination tels qu'ils sont interprétés en droit français, n'ont pas conduit le Conseil constitutionnel à prendre en compte la vulnérabilité des gens du voyage en tant que minorité. En effet, une telle vulnérabilité a pu être soulignée par la CEDH dans l'affaire *Winterstein* et justifie, selon cette cour, que soit accordée « une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre »<sup>39</sup>, ce que n'a pas fait le Conseil constitutionnel (ni les juges de droit commun d'ailleurs).

De même, contrairement à d'autres catégories de personnes considérées comme vulnérables, telles que les détenus, les étrangers ou les mineurs, ni la Constitution ni la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'ont contribué à construire un statut constitutionnel protecteur des gens du voyage. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est allée dans le sens d'une normalisation d'un statut dérogatoire par rapport au droit commun mais non dans celui de la consécration d'un statut constitutionnel en raison d'une situation de vulnérabilité.

Une fois de plus, la prudence a donc été de mise dans la jurisprudence constitutionnelle et le Conseil constitutionnel s'est montré très respectueux de la volonté du législateur. En revanche, le législateur lui-même a remis en cause son dispositif et est allé plus loin que le Conseil constitutionnel. Les différentes QPC ont donc permis d'attirer l'attention sur un régime qu'il convenait de

38 Cité par E. AUBIN, « Le statut des gens du voyage devant le Conseil constitutionnel : la fin des discriminations ? », *précité*.

39 « ζ) Enfin, la vulnérabilité des Roms et des gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (*Chapman, précité*, § 96 et *Connors, précité*, § 84) ; dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux États contractants l'obligation positive de permettre aux Roms et gens du voyage de suivre leur mode de vie (*Chapman, précité*, § 96 et la jurisprudence citée) » (§ 148).

faire évoluer et ont conduit le législateur à intervenir avant que la France ne soit sans doute encore condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme. Des améliorations sont cependant encore souhaitables que ce soit en France ou ailleurs en Europe afin de préserver l'identité culturelle et le mode de vie des gens du voyage et de rendre leurs droits fondamentaux, tel que le droit à l'instruction pour les enfants, plus effectifs<sup>40</sup>.

---

40 Voir en ce sens N. MUIŽNIEKS, Commissaire aux droits de l'homme auprès de Conseil de l'Europe, « Il est temps de remédier à l'hostilité profonde à l'encontre des gens du voyage », *Carnet*, 4 février 2016, disponible sur <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/travellers-time-to-counter-deep-rooted-hostility?inheritRedirect=true&redirect=%2Ffr%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Foma-and-travellers>.

