

Combattre les illégalismes d'État

Le carnet de circulation des gens du voyage

Simone Gaboriau

DANS **DÉLIBÉRÉE** 2023/3 (N° 20), PAGES 84 À 89

ÉDITIONS **LA DÉCOUVERTE**

ISSN 2555-6266

ISBN 9782348079979

DOI 10.3917/delib.020.0084

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-deliberee-2023-3-page-84.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

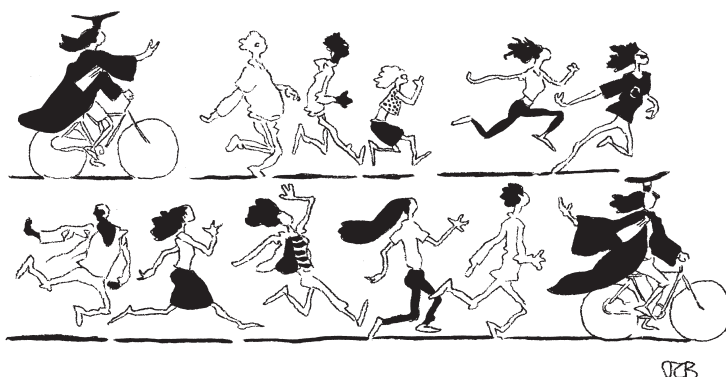
Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



JUSTICE POUR TOUSTES

Combattre les illégalismes d'État

Le carnet de circulation des gens du voyage du voyage

Simone Gaboriau

Simone Gaboriau est magistrate honoraire. Elle a notamment été présidente du tribunal de grande instance de Limoges et présidente de chambre à la cour d'appel de Paris. Ancienne présidente du SM, elle a représenté celui-ci entre 2009 et 2017 au conseil d'administration de l'association Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL) créé sous sa présidence en 1985.

En 1867, Flaubert écrivait à George Sand : « Je me suis pâmé, il y a huit jours, devant un campement de Bohémiens qui s'étaient établis à Rouen. Voilà la troisième fois que j'en vois. Et toujours avec un nouveau plaisir. L'admirable, c'est qu'ils excitaient la haine des bourgeois, bien qu'inoffensifs comme des moutons. » Flaubert ajoutait : « Et il y a de la peur dans cette haine. Moi qui suis toujours pour les minorités, elle m'exaspère. Du jour où je ne serai plus indigné, je tomberai à plat, comme une poupée à qui on retire son bâton. »

Le traitement inéquitable comme l'indignation qu'il suscite sont anciens. Pour autant, aucun « J'accuse » public – si indispensable quand les institutions privent des personnes de leur

dignité¹ – n'a été proclamé. L'histoire du « carnet de circulation » des « gens du voyage »² peut être « contée » en empruntant à Cynthia Fleury³ son « éthique narrative de l'indignité ». Moi-même « gadjée », et même si ce carnet n'est, historiquement, pas sans lien avec le « livret ouvrier » détenu par mes ancêtres, je ne me permettrais pas de parler au nom des *Voyageurs* mais seulement à leurs côtés.

L'exercice de la justice est constitué de rencontres parmi lesquelles figure souvent celle avec la communauté des gens du voyage et l'indignité de leur condition légale. Si l'on conçoit ses fonctions de magistrat comme nécessairement liées à la réalité sociale et humaine, tant au civil

1 Réflexion inspirée de *L'avenir confisqué : inégalités de temps vécu, classes sociales et patrimoines* de Nicolas Duvoux (Paris, PUF, août 2023).

2 Les « gens du voyage » ont une autre histoire que les Roms, même s'ils ont des origines historiques communes ; ils sont français depuis des générations.

3 Cynthia Fleury, *La clinique de la dignité*, Paris, Le Seuil, 2023.

qu'au pénal, il importe de prendre en considération leur identité et de rendre des décisions les plus respectueuses possibles de celle-ci – dans la mesure de ce que le droit européen⁴ permet en présence d'un droit français discriminant⁵. Et ce n'est pas manquer d'impartialité que d'adopter une telle position⁶.

La hantise séculaire des pouvoirs à l'égard des phénomènes de la mobilité voulue et/ou subie

« *Le vagabond traverse l'histoire de la pénalisation des individus et de la socialisation des risques*⁷. » L'enracinement tsigane⁸ en France est un phénomène ancien puisqu'il remonte au Moyen Âge⁹. Du début du XV^e siècle, période de leur arrivée en France, à la première moitié du XVII^e siècle, les Tsiganes ont connu « un âge d'or ». Ils étaient gens d'armes au service des « seigneurs » et leurs spectacles de danse suscitaient un véritable engouement. Par la suite, les monarques qui se décidèrent à mettre au pas la noblesse guerrière s'en prirent aux serviteurs tziganes qu'ils condamnèrent au bannissement collectif. Les hommes étaient envoyés

aux galères, les femmes enfermées et les enfants placés. C'est ainsi que fuyant cette persécution, ils devinrent l'équivalent des « *errants et vagabonds* » et furent pourchassés à ce titre. En Europe orientale, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, au-delà du Rhin, la fin du servage des tziganes provoqua des vagues migratoires, certains d'entre eux arrivèrent en France et tombèrent très vite dans la marginalité sociale.

D'autres populations, les travailleurs pauvres¹⁰, étaient nomades depuis l'ancien régime : exerçant des métiers itinérants et/ou saisonniers, il leur arrivait de se livrer au « *vagabondage* » et à la mendicité. Le pouvoir royal qui ne supportait pas ces circulations intempestives de pauvres, exigea un certificat de fidélité délivré par les maîtres qu'ils avaient servis et les travailleurs intermittents devaient porter un petit cahier d'identification rempli de ces certificats. Ancêtre du livret ouvrier, il fut aboli par la Révolution puis restauré en 1803 et réactivé par Napoléon III comme un véritable instrument de contrôle policier. Tout ouvrier circulant sans ce document était réputé vagabond et punissable comme tel. Après la loi du 25 mai 1864 supprimant le délit de coalition¹¹, la désuétude frappa progressivement le livret ouvrier, le patronat crut perdre ainsi la main sur la classe ouvrière mais la stigmatisation des « *classes dangereuses* » par le pouvoir ne disparut point, les « *nomades* » venant rejoindre la classe laborieuse.

De l'identification d'un groupe à part et la fabrique d'une population problématique à loi du 16 juillet 1912

Lancinante tout au long du siècle, la question de l'identification des nomades devint à la fin du XIX^e une des priorités gouvernementales.

4 La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) considère que « *la vulnérabilité des Roms et gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et mode de vie propre* » et que « *l'article 8 de la convention impose aux États contractants l'obligation positive de permettre aux Roms et gens du voyage de suivre leur mode de vie propre* » (CEDH, 17 octobre 2013, Winterstein et autres c. France, n° 27013/07).

5 Simone Gaboriau, « Romophobie : cachez ces discriminations que Marianne ne saurait voir », *Délibérée*, n° 7, 2019/2, p. 45-49.

6 Simone Gaboriau, « La harangue de Baudot, plaidoyer pour une impartialité réelle », *Délibérée*, n° 5, 2018/3, p. 31-37.

7 Julien Damon, « La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards : une histoire en mouvement », *Revue du droit sanitaire et sociale*, vol. 43, 2007/6, p. 933-951.

8 Avec un « s » plutôt qu'un « z », ce dernier évoquant trop douloureusement le Z (Zigeuner) tatoué par les SS dans les camps de concentration.

9 L'histoire des tziganes est très complexe et ce résumé est nécessairement approximatif. Pour en savoir plus, v. notamment d'Henriette Asséo, *Les tziganes. Une destinée européenne*, Paris, Gallimard, 1994.

10 Laurence Fontaine, *Vivre pauvre*, Paris, Gallimard, septembre 2022.

11 Le délit de coalition interdisait les rassemblements ouvriers et paysans.

À contresens du projet de la République et de sa devise « *Liberté, Égalité, Fraternité* », s'installa la logique de l'identification, la surveillance et la répression de ces personnes. Ainsi, un recensement général de tous les « *nomades, bohémiens, vagabonds* » fut décidé et, à cette fin, l'administration française adopta des procédés nouveaux. En 1908 et 1909, 7.790 « *nomades* » furent photographiés par les Brigades mobiles de police, créées par Clémenceau, et inscrits dans un fichier. Cette pratique trouva son prolongement naturel dans la loi du 16 juillet 1912, « *sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades* » qui instituait l'obligation pour les « *nomades* », une des trois catégories administratives créées¹², de détenir un carnet anthropométrique, contenant ainsi de nombreuses informations physiques selon « *la méthode Bertillon* » (un « plus » par rapport au livret ouvrier...). Définis de manière négative, ils étaient les individus qui, « *quelle que soit leur nationalité, circulent en France sans domicile fixe et ne sont ni commerçants ambulants, ni forains, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession* ». Le décret d'application du 16 février 1913 précise que « *les nomades, pour la plupart vagabonds, présentent le caractère ethnique particulier aux romanichels, bohémiens, tziganes, gitano*s »¹³.

Le carnet individuel imposé dès l'âge de 13 ans était accompagné d'un carnet collectif contenant les noms de chaque membre de la « bande » ou « tribu » (naissances, décès, etc.), imposant ainsi de voyager en groupe¹⁴. En cas de manquement, des peines d'emprisonnement étaient encourues. Ces carnets collectifs constituent la première forme « *légal*e » d'identification d'un groupe qui jouera un rôle majeur dans l'histoire.

12 Les marchands ambulants, les forains et les nomades. Les premiers devaient déclarer leur activité à la préfecture et les deuxièmes devaient détenir un carnet d'identité.

13 Armand Mattelart et André Vitalis, *Le profilage des populations, du livret ouvrier au cybercontrôle*, Paris, La Découverte, 2013.

14 Ce passage est inspiré par William Acker, *Où sont les « gens du voyage » ? Inventaire critique des aires d'accueil*, Rennes, Éditions du Commun, 2021, notamment p. 44.

Les renseignements étant fichés dans les préfectures, cette « *institution* » a facilité l'interne-ment des « *tsiganes* »¹⁵ dès 1939 et jusqu'à 1946 et ainsi la déportation et l'extermination d'un certain nombre d'entre eux. Cette loi scélérate enfermait « *les nomades* », les tsiganes, dans un statut collectif dérogatoire quasi irréversible car héréditaire. Seule une décision préfectorale pouvait y mettre fin.

La loi du 3 janvier 1969 et le maintien d'un statut discriminatoire

Après la Seconde Guerre mondiale, des voix s'élevèrent pour faire modifier le sort juridique des « *nomades* » et certains réclamèrent « *l'abrogation de la loi liberticide de 1912* »¹⁶. *A priori* sans lien avec « *les événements* », le 22 mai 1968, le gouvernement déposa devant l'Assemblée nationale, quelques jours avant sa dissolution, un projet de loi « *relatif à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile fixe* ». Devant la nouvelle Assemblée élue, le gouvernement représenta son projet qui fut voté rapidement par les deux chambres les 18 et 19 décembre 1968 et définitivement adopté le 3 janvier 1969. Cette loi présentée, selon le public visé, comme un simple assouplissement (rassurer la majorité politique inquiète), ou de « grande importance » (rassurer les abolitionnistes), opéra un simple toilettage. Le terme discriminant de « *nomades* » disparaissait mais fondamentalement le statut d'exception perdurait.

Contrairement à ce qui est souvent dit, la catégorie « *gens du voyage* » n'a pas été créée par

15 V, par exemple Emmanuel Filhol, « L'internement et la déportation de Tsiganes français sous l'Occupation : Mégrinac-Poitiers-Sachsenhausen, 1940-1945 », *Revue d'histoire de la Shoah*, n° 170, 2000/3 ; Lise Foisneau en collaboration avec Valentin Merlin, *Les Nomades face à la guerre 1939-1946*, Paris, Klincksieck, janvier 2022.

16 Expression du sénateur Étienne Flandrin, du groupe Union Républicaine.

LA FIN DU CARNET DE CIRCULATION



cette loi mais employée pour la première fois dans un commentaire du 20 octobre 1972 du décret n° 72-37 du 11 janvier 1972 relatif au stationnement des caravanes. C'est ainsi que cette appellation, qui est uniquement une construction administrative, entra dans le vocabulaire juridique et demeure toujours vivante même dans les textes européens.

CETTE « INSTITUTION »
A FACILITÉ L'INTERNEMENT
DES « TSI GANES »
DÈS 1939 ET JUSQU'À 1946 ET
AINSI LA DÉPORTATION ET
L'EXTERMINATION
D'UN CERTAIN NOMBRE
D'ENTRE EUX

Outre les livrets réservés aux personnes « exerçant une activité ou profession ambulante » et leurs salariés et le livret de circulation pour les personnes sans domicile justifiant de ressources régulières, était créé le carnet de circulation, pour toutes les personnes sans domicile qui ne remplissaient pas les conditions d'attribution des autres livrets, c'est-à-dire sans ressources régulières. Le carnet anthropométrique devenu carnet de circulation, débarrassé de certaines caractéristiques gênantes visait toujours les anciens « nomades ». Ces outils de contrôle étaient soumis à un visa à intervalles réguliers, tous les trois mois, par l'« autorité administrative » – selon la loi mais en réalité, les commissariats de police ou les gendarmeries – sous peine, pour le détenteur du carnet, d'une sanction pénale d'emprisonnement.

Le combat final contre les titres de circulation ?

Dans les années 2000, avec une accélération au début des années 2010, on assista à une certaine mobilisation de la société civile, de politiques et d'instances consultatives et en dernier lieu à une

censure très partielle du Conseil constitutionnel. Mais l'arme du droit ne fut pas suffisante¹⁷.

La première référence explicite au « droit de circuler librement » – non visée dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789 malgré une tentative de Sieyès – a figuré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948. Par la suite, l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne a garanti la liberté de circulation et celle de choisir son lieu de résidence sur le territoire d'un État.

Début 2010, toutes les tentatives de suppression des titres de circulation avaient été rejetées à plusieurs reprises. Pourtant, ce dispositif de soumission des Voyageurs à des titres particuliers, avec contrôles réguliers sous peine de sanction, caractérisait à l'évidence une discrimination contraire à l'article 1er de la Déclaration des droits de l'homme de 1789. Il bafouait aussi les engagements internationaux de la France en faisant des gens du voyage des citoyens à part.

La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), précurseur du défenseur des droits, partagea ce point de vue en proposant la suppression de l'obligation de faire viser les titres. Cependant, en n'allant pas jusqu'à demander la suppression totale de la loi, elle manifestait sans doute, malgré tout, une certaine peur à l'égard des Voyageurs, peur décrite par le regretté Jean-Paul Costa qui écrivait que le texte de la loi de 1969 demeurait « archaïque, empreint qu'il est de l'idée qu'une personne qui se déplace sans cesse est une personne dangereuse »¹⁸.

La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) ouvrant une perspective nouvelle au monde associatif qui se mobilisait pour cette cause, permit de gagner une petite bataille mais

17 Florian Aumond, « Le statut des gens du voyage saisi par la loi Égalité et citoyenneté », *AJDA*, 2017, p. 991.

18 Jean-Paul Costa, *Les libertés publiques en France et dans le monde*, Paris, Éditions Sciences et techniques humaines, 1986, p. 71.

assurément pas de faire triompher les droits les plus fondamentaux des *Voyageurs*¹⁹.

En effet, le 5 octobre 2012²⁰, saisi d'une QPC posée par une association²¹, le Conseil constitutionnel prononça une invalidation partielle de la loi, notamment en supprimant le carnet de circulation. Il n'est cependant pas allé plus loin en considérant « *qu'en imposant aux personnes visées d'être porteur d'un titre de circulation, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ; que l'atteinte portée à la liberté d'aller et de venir qui en résulte est justifiée par la nécessité de protéger l'ordre public et proportionnée à cet objectif* ».

Pourquoi l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 ordonnée par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, soit 105 ans après la loi du 16 juillet 1912, dont elle était l'avatar, vint-elle si tard ?

Pendant longtemps, plusieurs propositions de loi visant l'abrogation totale du texte n'aboutirent pas, et des rapports en ce sens furent déposés en vain devant les deux chambres. Par décision du 24 novembre 2014²², le Défenseur des droits exprima également la nécessité de cette abrogation.

Après l'adoption de la loi, conviée à me mobiliser aux côtés d'associations de gens du voyage et à m'associer à leurs réflexions, j'ai découvert que, contrairement aux annonces, leur statut n'avait pas été supprimé mais seulement modifié. Pourquoi ?

Tout d'abord, la majorité du territoire français est interdite aux caravanes des Gens du Voyage,

puisque'ils ne peuvent s'installer que dans les endroits autorisés, qui sont en nombre très limité, et le plus souvent inadéquats à l'habitat et à la vie en famille. Ils se trouvent ainsi soumis, en fait et en droit, au bon vouloir des autorités publiques pour la création et l'organisation d'aires d'accueil.

CE SONT LES SEULS CITOYENS FRANÇAIS DÉFINIS PAR LA LOI SELON LEUR MODE D'HABITAT

Ce sont les seuls citoyens français définis par la loi²³ selon leur mode d'habitat : les « *personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles installées sur des aires d'accueil ou des terrains prévus à cet effet* ». Au surplus, ce mode de vie ouvre la porte à une avalanche de procédures spécifiques de délogement caractérisant une discrimination fondée sur un régime à la fois dérogatoire et répressif²⁴. En outre, les caravanes des gens du voyage ne sont toujours pas considérées comme des logements par la loi française. Ainsi, ces personnes qui ont l'obligation de ne pas stationner en dehors des lieux dont l'édification dépendent des pouvoirs publics qui ne remplissent pas leurs obligations en ce sens, doivent habiter dans un équipement qui n'est pas considéré comme un logement.

Si, en ce début de XXI^e siècle, l'obligation de pointage régulière et le carnet de circulation furent enfin supprimés, nous devons malheureusement faire le constat que le combat contre les illégalismes d'État n'est jamais terminé. ■

19 V. le commentaire très critique et très pertinent de la décision par Emmanuel Aubin, Professeur agrégé de droit public, Faculté de droit et des sciences sociales de l'Université de Poitiers, « Le statut des gens du voyage devant le Conseil constitutionnel : la fin des discriminations ? », *AJDA*, 2012, p. 2393.

20 Décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012.

21 France liberté voyage.

22 Décision du Défenseur des droits MLD-MSP-2014-152.

23 V. art. 1 de la loi du 5 juillet 2000 modifiée notamment par la loi de 2017.

24 V. l'article sur collectif *L'Amende Forfaitaire Délictuelle appliquée à l'installation illicite sur un terrain*, décembre 2021, <https://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2022/03/Analyse-critique-AFD-terrain-illicite-12-2021-3.pdf>, et « Discriminations et droits des Gens du voyage » dans *Cahiers* du 8 octobre, Colloque APATZI du 8 octobre 2020, textes des intervenants, <https://amisdestziganes.wixsite.com/amisdestziganes/ldiagonale-de-la-discrimination>.