

NOMADES, Tsiganes ET POUVOIRS PUBLICS EN FRANCE AU XX^e SIÈCLE : DU REJET A L'ASSIMILATION

par Jean-Pierre LIEGEOIS

Cet article fait suite à une première partie intitulée : « Bohémiens et pouvoirs publics en France, du XV^e au XIX^e siècle », publiée dans le n° 4/1978 des Etudes Tsiganes. Le lecteur se reportera à sa présentation en page 10.

La commission extra-parlementaire créée en 1897 à l'initiative du ministre de l'Intérieur Louis Barthou (1) demande, dans son rapport déposé l'année suivante, « d'obliger les nomades à détenir une pièce d'identité, passeport, carte ou livret, délivrée dans chaque département par le préfet et qui pourrait être uniforme et exigée sous peine de présomption de vagabondage » (2). Les membres de la commission s'étaient peut-être inspirés de l'idée de Louis XV qui, dans sa déclaration de 1724, ordonnait « l'établissement d'un passeport d'identité » ; en 1720, en Lorraine, il avait été question aussi d'une « feuille de route ». En tous cas le but des mesures préconisées était clairement indiqué dans le rapport : « il n'est pas téméraire de penser que toute cette réglementation, peu compatible avec le mode de vie des Bohémiens, Romanichels, aura pour effet de les éloigner de notre terre de France, considérée comme insuffisamment hospitalière, de les décider à cesser de venir exercer chez nous leur menaçante mendicité » (3).

L'idée d'un contrôle serré fait son chemin, et, dans les dix premières années du siècle, de nombreuses propositions de loi sont présentées dans les Assemblées. En 1903, Georges Berry, député, ouvre la série. En 1907 le marquis de Pommereu, député, fait voter une résolution invitant le gouvernement à « débarrasser le pays des incursions de bandes de Romanichels » ; il propose la création de carnets d'identité. En 1907 encore, Fernand David, député, déplore

(1) Voir l'article précédemment publié : Jean-Pierre LIEGEOIS, « Bohémiens et Pouvoirs publics en France du XV^e au XIX^e siècle » *Etudes tsiganes*, n° 4-1978, p. 10 à 30.

(2) Cité par Jean DRUESNE, « A propos de la nouvelle loi sur les nomades. Les origines de la loi de 1912 », in *Revue de la Police Nationale*, janvier 1971.

(3) Cité par Jacqueline LANDOUSY-CHARLEMAGNE, *Criminalité et inadaptation chez les Tsiganes*, thèse, Université de Paris II, 1972, p. 94.

l'impuissance du gouvernement face aux Bohémiens ; il souhaite interdire leurs rassemblements (celui en particulier des Saintes-Maries-de-la-Mer). Comme personne, à l'Assemblée, n'est capable de fournir une définition du Bohémien, la question est éludée : « c'est la solution seule qui reste à trouver », conclut le député. En 1907 toujours, Jean Cruppi, député, propose une série de moyens destinés à prévenir et à réprimer le vagabondage et la mendicité. C'est aussi en 1907 que Clemenceau, à peine au pouvoir, organise le repérage des nomades. Dans une circulaire du 4 avril, il est demandé aux commissaires des brigades mobiles nouvellement créées de photographier et d'identifier « chaque fois qu'ils en auront légalement la possibilité, les vagabonds nomades et romanichels circulant isolément ou voyageant en troupes, et d'envoyer au contrôle général, établies selon la méthode anthropométrique, photographies et notices d'identification ».

En 1908 Pierre-Etienne Flandin, député puis sénateur, et Albert Lebrun, député (il sera plus tard président de la République) font à leur tour des propositions pour combattre le nomadisme et les Romanichels. A la fin de 1908, Clemenceau les présente dans l'exposé des motifs de son projet de loi comme « des individus presque toujours étrangers, sans état civil, sans domicile fixe, sans profession déterminée, qui circulent avec facilité sur le territoire, vivant de rapine et de mendicité, exploitant et rançonnant les populations et troublant par de monstrueux attentats la tranquillité des campagnes ». D'autres députés surenchérisent : ce sont des gens qui « font semblant d'exercer une profession ambulante (...) tous sont des pillards ou voleurs (...) malheur à la région qu'ils traversent et surtout à celles où ils séjournent (...) tout leur est bon à prendre. Ils vivent sur notre sol comme en terrain conquis » (Reville, député). Les « tristes exploits des romanichels ne sont plus à compter (...) La menace à la bouche, ils exigent l'hospitalité ou des subsides, ayant tôt fait de se venger d'un refus par l'incendie et quelquefois même l'assassinat » (Dubief, ancien ministre, président de la commission sur le vagabondage).

Une telle unanimité allait accélérer la préparation et le vote de la loi du 16 juillet 1912. L'exposé des motifs en est présenté au Sénat dans la séance du 10 mars 1911 par Pierre-Etienne Flandin, qui s'était déjà distingué comme député :

« Parmi les individus qui circulent en France en exerçant ou prétendant exercer des professions ambulantes, il faut distinguer les nomades proprement dits, les roulottiers n'ayant ni domicile, ni résidence, ni patrie, la plupart vagabonds à caractère ethnique, Romanichels, Bohémiens, Tsiganes. Leur misérable roulotte renferme toujours une nombreuse tribu. Le chef de famille se donne toujours comme exerçant la profession de vannier, rempailleur de chaises ou rétameur, mais en réalité la tribu vit de la mendicité que pratique une longue théorie d'enfants de tous âges, et plus encore de la maraude, à laquelle vient s'ajouter le braconnage du gibier et du poisson.

Ces nomades vivent sur notre territoire comme en pays conquis, ne voulant connaître ni les règles de l'hygiène, ni les prescriptions de nos lois civiles, professant un égal mépris pour nos lois pénales et pour nos lois fiscales. Il semble qu'ils aient

droit chez nous à tous les privilèges. Ces roulottiers, camps volants, Bohémiens, Romanichels sont la terreur de nos campagnes, où ils exercent impunément leurs déprédations...

Les nomades dont nous entendons assurer une surveillance indispensable sont les roulottiers suspects qui, sous l'apparence d'une profession problématique, traînent leur fainéantise et leurs instincts de maraude le long des routes. En attendant l'entente internationale qui permettrait de les renvoyer dans leur pays d'origine, il est indispensable de prendre vis-à-vis d'eux des mesures de sécurité. Il n'est pas interdit de penser que cette étroite surveillance, peu compatible avec le genre de vie des Bohémiens et Romanichels, aura pour effet de les éloigner de notre territoire » (Séance du 10 mars 1911 - Sénat).

La loi est votée, et publiée dans le *Journal Officiel* du 19 juillet 1912 :

Loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades.

(les articles 1 et 2 concernent « l'exercice d'une profession, d'une industrie ou d'un commerce ambulants », sa déclaration et son contrôle).

« Art. 3. — Sont réputés nomades pour l'application de la présente loi, quelle que soit leur nationalité, tous individus circulant en France sans domicile ni résidence fixe, et ne rentrant dans aucune des catégories ci-dessus spécifiées, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession. Ces nomades devront être munis d'un carnet anthropométrique d'identité (...).

La délivrance du carnet anthropométrique d'identité ne sera jamais obligatoire pour l'Administration. Elle ne fera pas obstacle à l'application des dispositions de la loi du 3 décembre 1849 sur le séjour des étrangers en France, non plus qu'à l'exercice des droits reconnus aux maires sur le territoire de leur commune par les lois et règlements relatifs au stationnement des nomades.

Tous nomades séjournant dans une commune devront à leur arrivée et à leur départ, présenter leurs carnets à fin de visa, au commissaire de police, s'il s'en trouve un dans la commune, sinon au commandant de la gendarmerie, et, à défaut de brigade de gendarmerie, au maire.

Le carnet anthropométrique d'identité devra être présenté par son titulaire à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique.

Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie des peines édictées contre le vagabondage.

Art. 4. — Le carnet anthropométrique d'identité est individuel. Toutefois, le chef de famille devra se munir d'un carnet collectif comprenant tous les membres de la famille.

Les mentions à porter sur ces carnets seront déterminées par les règlements d'administration publique prévus à l'art. 10 de la présente loi. Elles comporteront notamment :

1. L'état civil et le signalement de toutes les personnes voyageant avec le chef de famille, ainsi que les liens de droit ou de parenté le rattachant à chacune de ces personnes ;

2. La mention, au fur et à mesure qu'ils interviendront, des actes de naissance, de mariage, de divorce et de décès des personnes ci-dessus visées. Dans chacune de ces circonstances, le carnet devra être produit aux officiers de l'état civil pour l'inscription desdites mentions ;

3. Le numéro de la plaque de contrôle spécial dont devront être munis, à compter de la mise à exécution de la présente loi, les véhicules de toute nature employés par les nomades (...).

Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie des peines portées aux articles 479 et 480 du Code pénal ».

Cette loi, qui va rester en vigueur 58 ans (jusqu'en 1970) est d'autant mieux accueillie qu'elle a été longtemps souhaitée. Le législateur, en particulier, se félicite d'avoir un texte de référence précis. « Jusqu'à l'heure actuelle, les Romanichels avaient le droit de circuler de tous les côtés sans que nul ne puisse les empêcher. Seuls, les maires ou les préfets pouvaient prendre des arrêtés, leur interdire de stationner sur le terrain de leur commune ou de leur département, expulsés ils revenaient et l'autorité judiciaire était complètement désarmée (...). La loi du 16 juillet 1912 instaure des prescriptions utiles (...) tous points spéciaux qui permettront de reconnaître l'intéressé sans crainte d'erreur. Ce carnet (anthropométrique) a pour objet de fixer d'une façon complète et exacte l'identité du chef de bande et de ses compagnons. Il les empêchera de dissimuler leur véritable identité et de changer de nom (...). Par ailleurs, il comprend les principaux événements de la vie civile intéressant chacun des membres du groupe. Le chef de famille qui n'aura pas fait la déclaration d'un décès pourra se voir inquiété quand on constatera qu'une des personnes de son groupe aura disparu. Il risquera d'être accusé de vol d'enfant quand la gendarmerie constatera dans la roulotte la présence d'un enfant non déclaré (...). Le carnet devra enfin mentionner le numéro d'une plaque de contrôle dont toutes les voitures devront être munies (...) ainsi la reconnaissance des romanichels sera facilitée » (4).

L'étiquetage et le fichage des nomades est très poussé : quiconque vit en roulotte ou caravane et n'est pas forain doit posséder son carnet anthropométrique personnel depuis l'âge de treize ans. Toute sa vie, il doit le faire viser dans chaque commune, à l'arrivée et au départ. De plus le carnet collectif du chef de famille visé à l'article 4 comprend « le nom et la photo (de quatre centimètres entre la racine des cheveux jusqu'à la pointe du menton) de chaque membre de la collectivité, même de ceux qui ne font pas partie de la famille, mais qui s'y sont intégrés pour les voyages communs ». Il faut fournir dix photos, de face et du profil droit ; que soient indiquées les mensurations suivantes : taille, largeur du buste, diamètre bizygomatique, longueur de l'oreille droite, longueur des doigts (médius et auriculaires gauches), coudée gauche, longueur du pied ; toutes les empreintes digitales doivent être prises ; une plaque spéciale numérotée, de 18 cm de haut sur 36 cm de large, sera

(4) Paul DUPONT, *Revue de législation*, 1913.

apposée sur chacun des véhicules ; les enfants depuis l'âge de deux ans doivent figurer avec leurs empreintes digitales et leur photo sur le carnet collectif.

Après les mots, la loi est passée dans les actes ; les souhaits développés dans l'exposé des motifs se sont concrétisés quelquefois au delà des espérances, puisque l'exécutif va encore plus loin que le législateur dans l'interprétation de la loi et dans la rigueur de son application. Nous donnerons quelques exemples, parmi les centaines de petits faits de persécution et de rejet qui quotidiennement découlent de cette loi que quelques-uns considèrent tout de même comme raciste, car ce sont en effet à travers elle les Tsiganes qui sont visés.

Deux femmes passent devant le tribunal pour avoir été trouvées à quelques centaines de mètres de leur caravanes, sans avoir leur carnet sur elles.

Deux Tsiganes sont condamnés à quinze jours de prison pour avoir été arrêtés sans leur carnet : la gendarmerie l'avait gardé pour vérification (ce qui est fréquent) ; ils n'avaient pas le droit de se rendre à la gare voisine, sur une autre commune, chercher le colis d'osier qui les attendait.

Le carnet est de grand format. Pour l'avoir toujours sur soi, il est nécessaire de le plier puisqu'il ne rentre pas dans une poche. Le fait de le plier occasionne des procès pour détérioration.

A Issoire, dans le Puy-de-Dôme, il y a un pont sur l'Allier, et de l'autre côté une autre commune où habite une vieille Tsigane. Les Tsiganes stationnés à Issoire vont lui rendre visite. Comme la police garde leurs carnets pour vérification, une longue liste de procès leurs sont intentés puisqu'ils parcourent 100 mètres hors de la commune sans leur carnet.

Une femme sort de l'hôpital. Son carnet n'est plus à jour. Elle passera devant le tribunal.

Innombrables sont les cas d'arrivée dans une commune pendant la nuit. La gendarmerie, si elle existe, est fermée. Le maire n'est pas chez lui ou il est trop tard pour le réveiller. Le carnet n'est visé que le lendemain : procès.

De même il est impossible de quitter une commune à l'aube : il faut attendre l'ouverture de la mairie. Ainsi un homme, maçon, qui va travailler dans une commune voisine, doit le faire « clandestinement », par des chemins détournés. Il est pris à deux reprises et passe au tribunal, avec chaque fois une amende de 100 francs à payer. Le président, à l'audience, lui dit de ne pas recommencer ; or il a dû prendre le car à 6 heures du matin pour se rendre au tribunal : il est une fois de plus en infraction.

Un Tsigane campe à la limite de deux communes. Il se trompe de mairie pour le visa du carnet : lourde amende. Il doit vendre son cheval pour payer.

Un homme conduit sa fille accidentée à l'hôpital ; il oublie son carnet : procès-verbal.

Quelquefois le zèle des forces de l'ordre est encore plus grand : procès pour n'avoir pas de visa de départ, simplement pour avoir quitté la commune pour faire des courses. Ou procès pour n'avoir

pas de visa à midi, alors que les caravanes sont arrivées deux heures plus tôt dans la commune. Procès pour être allé prier au cimetière d'une commune voisine.

Le carnet collectif doit porter la description, avec le moindre liseré, des véhicules utilisés. Des procès sont intentés à des Tsiganes qui sont en train de repeindre leur roulotte : pendant quelques jours, la description n'est plus exacte.

La plaque spéciale numérotée qui désigne le véhicule du porteur d'un carnet anthropométrique aux yeux de tous, en particulier à ceux des gendarmes, a dû jusqu'à l'abolition de la loi rester accrochée comme un stigmate à des véhicules, voitures ou caravanes, déjà immatriculés (la plaque avait été instituée au temps des roulettes hippomobiles).

Il n'est pas utile de poursuivre la liste de tous ces arbitraires qui frappent une population précise. Rappelons que le législateur parle du caractère « ethnique » de ces nomades visés par la loi. Les enfants sont fichés et considérés comme un danger potentiel dès l'âge de deux ans : c'est de la prévention. Ils sont photographiés dans les locaux de la police avec une ardoise numérotée autour du cou, à cinq ans. Les exemples donnés ci-dessus ne datent pas du début du siècle : tous reprennent des cas qui se sont produits entre 1963 et 1967 (5).

Le carnet anthropométrique doit être porté par les repris de justice, interdits de séjour : le parallèle est flagrant avec les Tsiganes indésirables. Mais le régime n'est pas le même : il est beaucoup plus doux pour les repris de justice, interdits de séjours ; les obligations qui résultent du port de carnet, déjà auparavant moins contraignantes pour eux, sont adoucies notablement par un décret du 1^{er} juin 1955 : le visa pour eux n'est obligatoire que tous les deux mois. Il reste pour les nomades ce que nous avons dit et décrit.

Les instructions données aux gendarmes ne modèrent pas l'ardeur de ceux-ci : « un parfait gendarme doit interpeller tous les individus ayant l'allure de vagabonds, gens suspects, colporteurs, porteurs de ballots, raccommodeurs de vaisselle, rémouleurs, vanniers, maquignons, roulottiers, saltimbanques, marchands établis en plein vent ». Et le *Recueil d'exercices pratiques à l'usage de la Gendarmerie Nationale* précise pour la loi de 1912 qu'elle doit « réduire le nombre des nomades et en particulier des nomades étrangers en leur interdisant l'accès du territoire français, ou en les obligeant soit à y prendre un domicile fixe, soit à sortir de France. Il serait donc contraire à l'esprit du législateur de leur faciliter l'exercice d'un métier ambulancier (...) les prescriptions de la loi ne peuvent être réellement efficaces que si la situation de tous les individus qui exercent en France leur métier, leur profession ou leur industrie par ambulance fait l'objet d'un contrôle constant et d'une surveillance continue » (6).

*

**

(5) La revue *Monde gitan* à laquelle nous devons certains exemples se fait souvent l'écho de tels abus légaux. Voir par exemple Joseph VALET, « Le carnet anthropométrique », in *Monde gitan*, n° 5-1968.

(6) Cité par Jacqueline LANDOUSY-CHARLEMAGNE, *op. cit.* p. 260.

Malgré sa rigueur, la loi de 1912 ne satisfait pas tous les esprits. En septembre 1968, Monsieur Caillau, parlementaire, expose au ministre de l'Intérieur combien les nomades sont une gêne pour les communes : « en cette période de réformes, ne serait-il pas normal de prendre des mesures, pour inviter ces promeneurs à travailler, ces pères de familles nombreuses à chercher des employeurs, au lieu de provoquer de nouveaux désagréments aux communes déjà accablées de charges (...) ce serait, aussi, contribuer à l'embellissement du pays (...) de récentes mesures tendent à inviter les municipalités à moderniser les lieux de stationnement de ces nomades (...) ne pourrait-on pas, au contraire, autoriser les communes à interdire, par arrêté du maire, le stationnement de ces nomades, ce qui aurait un triple avantage : — 1) Eviter aux municipalités d'avoir à financer ces terrains difficilement trouvables, car les voisins sont toujours réfractaires ; — 2) Eviter aux gendarmes de perdre du temps après ces passages si souvent accompagnés de larcins (7) ; — 3) Inciter ces catégories sociales à se fixer une fois pour toutes. Si les commerçants ou voyageurs acceptent de vivre en hôtels, que ceux qui n'ont encore choisi aucun moyen de travail défini se décident à choisir résidence, comme la grande majorité des citoyens payant l'impôt » (8).

C'est dans ce contexte qu'une loi sera promulguée en 1969, loi dont l'ambiguïté n'est qu'apparente : la situer dans la série de la législation à l'égard des Tsiganes et nomades en France, faire état des discussions qui ont lieu lors de son étude et de l'exposé de ses motifs, considérer son application et ses conséquences lèvera l'incertitude. Les conditions de préparation et de vote de la loi doivent être précisées : c'est le 21 mai 1968, en une période fort troublée, que Christian Fouchet, ministre de l'Intérieur, en expose les motifs au Parlement. C'est le 18 décembre que Monsieur Rivierez, député de la Guyane, présente le projet de loi à l'Assemblée nationale. Le projet étant voté, il est examiné le lendemain 19 décembre par le Sénat qui l'adopte en le modifiant légèrement, en fin d'après-midi. La même nuit, de retour à l'Assemblée nationale, il est définitivement adopté par elle. Le lendemain la session parlementaire était close. Une façon expéditive de réformer près de soixante ans d'application de la loi de 1912. Mais s'agit-il d'une réforme dans l'esprit, sinon dans la lettre - et encore - de l'ancienne loi ?

Christian Fouchet indique en mai 1968, au sujet des nomades, que « le statut très dur auquel la loi de 1912 les astreint - statut caractérisé notamment par l'obligation de détenir un carnet anthropométrique d'identité obligatoirement visé à l'arrivée et au départ dans chaque commune où est effectuée une halte, même de quelques heures - constitue un obstacle à leur intégration dans la communauté, intégration souhaitée par beaucoup d'entre eux, ainsi que par le Gouvernement qui l'encourage. Or, en l'état des moyens dont disposent la police et la gendarmerie, le carnet anthropométrique ne présente plus d'utilité réelle dans la recherche des nomades délinquants, alors que ses détenteurs et les personnes qui s'intéressent à leur évolution y voient un procédé de ségrégation diffi-

(7) Nous ferons ailleurs l'étude de la réalité de cette criminalité - souvent prétexte ou excuse à la rigueur des lois.

(8) Journal des Débats de l'Assemblée nationale du 21 septembre 1968.

cilement tolérable à l'époque présente. Il importe donc de remplacer ce document par un titre mieux adapté à son objet et à la mentalité actuelle ».

Au sujet des carnets de circulation, qui doivent remplacer les carnets anthropométriques, le ministre de l'Intérieur déclare : « leur carnet de circulation doit être visé tous les mois. Ce régime constitue un allègement très important par rapport à celui prévu par la loi du 16 juillet 1912 (...). Les moyens dont disposent désormais la police et la gendarmerie permettent de prendre cette mesure libérale sans risque pour l'ordre public. Cependant, il n'a pas paru possible d'admettre que la période séparant deux visas soit supérieure à un mois (...) si l'évolution actuelle permet d'alléger très sensiblement le statut des personnes auxquelles s'applique l'article 5 (sans domicile fixe) - et notamment de ne plus leur imposer le carnet anthropométrique d'identité - il importe cependant de prévoir des sanctions ayant une valeur d'intimidation suffisante à l'encontre de celles d'entre elles qui transgresseraient les dispositions - plus libérales - auxquelles elles vont être désormais soumises (...). Des décrets (...) détermineront les modalités des contrôles administratif et sanitaire. En effet (...) il faut que les services compétents aient la possibilité de s'assurer que ces personnes ne profitent pas de leur mode de vie pour se soustraire aux mesures de protection sanitaires applicables à l'ensemble des citoyens ». Plus loin, il est indiqué que la commune de rattachement à laquelle les nomades doivent se domicilier « constitue une incitation à une sédentarisation progressive ». Deux listes des communes de rattachement devaient être établies par le Conseil d'Etat, de façon à offrir un choix limitatif parmi les communes, et un pourcentage maximal de choix possibles pour d'autres. Mais le législateur avait voulu être trop coercitif et « aucun critère n'a pu être dégagé pour l'établissement de la double liste ». L'idée est abandonnée, mais le pourcentage maximal est généralisé par l'article 8 de la loi qui fixe à 3 % de la population municipale « le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe » qui peuvent être rattachées à une commune. Cette disposition « garantit que la situation électorale locale ne sera pratiquement pas modifiée par un afflux d'électeurs sans attaches réelles avec la commune ». Façon de donner un droit de vote illusoire lors de certains scrutins et de mieux disperser les membres d'une population indésirable. Il est significatif qu'en Espagne un pourcentage similaire a été retenu aux XVII^e et XVIII^e siècles et en Tchécoslovaquie contemporaine 5 % (9).

Certaines interventions, lors des débats, sont elles aussi ambiguës - en apparence. Monsieur Rivierez termine son rapport oral à l'Assemblée nationale par un beau lyrisme : « si nous devons souhaiter que, de plus en plus, les nomades, librement, se sédentarisent, nous devons aussi respecter leur conception de la vie. Ce sont les témoins de temps révolus. Bientôt leurs poètes auront de la poésie la même conception abstraite que nous, qui, dans la vie de tous les jours, subissons les limites que la vie moderne impose à notre liberté. De plus en plus ces nomades cesseront eux aussi de regarder le ciel

(9) Décret n° 502, cité par Milena HUBSCHMANNNOVA, in *Notes about the position of Gypsies-Rom in Czechoslovakia*, Prague, Sociological Institute of Czechoslovak Academy of Science. Pour l'Espagne, textes de 1619, 1695, 1746.

et qui sait ? ce sera regrettable ! ». L'orateur est applaudi (10). Mais cette nostalgie de façade n'est qu'un faux respect. L'homme différent, le nomade, autrefois rejeté, doit dorénavant s'effacer par assimilation. Le but et le résultat escomptés sont les mêmes, sinon les moyens pour y parvenir. Ainsi M. Schielé, dans son rapport écrit au Sénat, se félicite du fait que « la législation sociale a permis (...) l'adoption d'un genre de vie plus conforme à nos habitudes ». Dans son rapport oral, il souhaite « permettre que tendent à l'assimilation de notre forme de civilisation des gens que, jusqu'à présent, nous avons mal acceptés, pour ne pas dire que nous les avons rejetés ». En adoptant le projet de loi, « nous aurons fait un premier pas vers l'assimilation normale, car il importe que ces personnes, rejetées depuis tant de générations d'une société un peu malthusienne, reçoivent l'accueil indispensable d'une civilisation qui, depuis fort longtemps, a eu pour idéal le bien commun, un idéal communautaire social, économique, culturel et spirituel » (11).

Derrière l'article 7 de la loi, qui stipule que « le rattachement à une commune est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire » se profilent les inquiétudes des autorités locales. Ce texte résulte d'un amendement demandé par le Sénat et accepté avec réticence par le gouvernement. Toutefois, « il est bien entendu que ce n'est pas parce que le maire aura refusé ou aura émis des observations défavorables que le préfet ou le sous-préfet sera lié par cet avis, mais au moins les choses se passeront dans la clarté et le dialogue sera instauré en une telle matière ». Le Sénat voulait aussi que le gouvernement, par des décrets en Conseil d'Etat, puisse pour certaines catégories de communes changer le taux de 3 % ; mais cet amendement fut rejeté (12). La loi finalement est votée, promulguée le 3 janvier 1969 et publiée le 5 janvier. Mais cette loi, sans ses décrets d'application, n'est qu'une forme presque vide qui de plus ne rallie pas les suffrages : « le législateur a apporté peu de modifications au projet gouvernemental. S'il l'avait fait, le projet n'aurait pas été voté en temps. Il s'est borné à amender quelques articles. La nécessité d'obtenir le vote de la loi avant la fin de la session explique aussi que le gouvernement ne se soit pas finalement opposé à l'adoption de certains amendements dont le bien-fondé lui paraissait au fond très contestable » (13).

Les textes d'application sont longs à paraître ; pendant ce temps la loi de 1912 continue à servir de référence. Une loi du 31 décembre 1969 repousse d'un an encore la mise en application de la loi du 3 janvier 1969, dont les dispositions n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 1971. Un article de cette loi préconise cependant certains allègements de la loi de 1912. Les circulaires et décrets vont s'échelonner sur plusieurs années (14). Tous ces textes, dont certains occupent plusieurs pages du *Journal Officiel*, se complètent, se confir-

(10) *Journal Officiel*, 19 décembre 1968 - Débats parlementaires. Assemblée nationale, page 5626.

(11) Sénat, rapport n° 123 (1968-1969) p. 3. Débats parlementaires, Sénat, *Journal Officiel* du 20 décembre, p. 2222 et 2223.

(12) Pour ces rapports entre le gouvernement et les autorités locales, voir le *Journal Officiel* du 19 décembre - Débats parlementaires, Sénat, p. 2225, et Assemblée nationale, p. 5629.

(13) Pierre JOIN-LAMBERT, Conseiller d'Etat, commentaire dans *Etudes tsiganes*, n° 4-1968, p. 33.

(14) Décret du 31 juillet 1970 ; circulaires du 27 octobre 1970, du 21 janvier 1971, du 25 mars 1971, du 16 juin 1971, du 8 janvier 1973, 19 mars 1973, etc.

ment, s'interprètent, s'invalident parfois. La législation, qui touche sept ministères et plusieurs services dans chacun d'entre eux, sans parler du Conseil d'Etat qui supervise, devient très complexe. Les exégèses, donc les interprétations parfois abusives, sont nombreuses.

Les raisons données pour l'abrogation de la loi de 1912 sont plus souvent d'ordre technocratique - et concernant le contrôle social de la marginalité - que d'ordre « humanitaire » : « plutôt que de faiblesse ou de cruauté, c'est d'une mauvaise économie du pouvoir qu'il s'agit dans la critique des réformateurs » (15). Le ministre de l'Intérieur dans la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale précisait « qu'en l'état des moyens dont disposent la police et la gendarmerie, le carnet anthropométrique ne présente plus d'utilité réelle dans la recherche des nomades délinquants (...). Les moyens dont disposent désormais la police et la gendarmerie permettent de prendre cette mesure libérale sans risque pour l'ordre public ». Il s'agit aussi, dans certains cas, de renforcer le contrôle : « il importait, en effet, de mettre fin à de nombreux abus résultant du fait que beaucoup de titulaires du carnet forain continuaient à le détenir indûment alors qu'ils ne remplissaient plus, depuis parfois fort longtemps, les conditions prévues pour sa délivrance » (16). Alors que le carnet forain, dans la loi de 1912, était délivré à vie, il est remplacé par un livret spécial de circulation à renouveler tous les deux ans. Et « l'apposition du visa sur les livrets et carnets de circulation doit toujours être précédée d'une vérification systématique au fichier des recherches des services de police et de gendarmerie » (17).

L'Etat doit savoir, à chaque instant, où se trouve chacun de ses sujets. Là est l'essentiel, même si les raisons évoquées le sont dans le contexte d'un Etat-Samaritain : « tous ces voyageurs se trouvent, en fait, pour une durée non-limitée, sans aucun contact avec l'administration alors qu'ils peuvent faire l'objet de recherches soit dans l'intérêt des familles, soit pour versement de prestations à caractère social et familial » (18). Au delà de la surveillance, ou peut-être pour mieux la faire accepter, l'aspect intégrationniste et assimilateur de la législation n'échappe pas aux commentateurs officiels qui reprennent ce qui a été dit dans les Assemblées avant le vote : « il se trouve ainsi établi entre le titulaire de ce titre (de circulation) et l'arrondissement dans lequel il a été délivré, un lien de nature à l'inciter à la sédentarisation facilitée par le retour périodique à un même lieu, qui, pour ne pas être obligatoire au sens strict, n'en est pas moins souhaité » (19). Au sujet des nomades, le gouvernement « témoigne de sa volonté de normaliser leurs conditions d'existence » (20). De toutes façons, quand il est reproché à la loi « de ne

(15) Michel FOUCAULT, au sujet des réformes de la justice, *Surveiller et punir*, Gallimard, 1975, p. 81.

(16) « Application de la loi du 3 janvier 1969, le problème administratif », Hubert de SOLMINHAC, Préfet chargé de mission auprès du directeur général des affaires politiques et de l'administration du territoire du Ministère de l'Intérieur, in *Séminaire sur les populations d'origine nomade*, Rennes, Ecole nationale de la Santé publique, 1970, p. 31.

(17) Circulaire du 27 octobre 1970.

(18) Hubert de SOLMINHAC, *op. cit.* p. 31. Pour le « caractère social et familial ». Jean-Pierre LIEGEOIS (dir.), *Idéologie et pratique du travail social de prévention*, Privat, 1977.

(19) Hubert de SOLMINHAC, *op. cit.* p. 31. Pour le « caractère social et familial ». Jean-Pierre LIEGEOIS (dir.), *Idéologie et pratique du travail social de prévention*, Privat, 1977.

(20) Id. p. 32.

pas aller suffisamment loin dans le sens d'une plus grande libéralité (...) il est aisé de répondre qu'on ne peut passer sans grave danger d'un régime de contrainte même excessive à l'abandon de tout contrôle » (21). « La loi n'est pas une loi de police et ce qu'elle a voulu, c'est seulement suivre, de temps à autre, les catégories qu'elle vise » (22). « Le groupe (d'étude) a beaucoup insisté sur l'action sociale à poursuivre auprès des voyageurs notamment pour les persuader que les contrôles auxquels ils étaient soumis s'imposaient aussi aux sédentaires sous d'autres formes, pour les persuader encore que ces contrôles avaient avant tout pour objet d'instaurer auprès d'eux une tutelle bienveillante » (23).

La sédentarisation est nettement préconisée dans les textes officiels :

« Ainsi que vous le savez, ces dispositions (comparution personnelle du requérant pour renouvellement de son titre de circulation) procèdent de l'intention nettement affirmée tant par le législateur que par le Gouvernement de favoriser une sédentarisation progressive des personnes qui circulent actuellement en France, sans domicile ni résidence fixe. C'est, en particulier, à cette fin qu'a été instituée par la loi du 3 janvier 1969, l'obligation pour ces personnes de choisir une commune de rattachement, dans laquelle elles reviendront périodiquement, notamment pour y exercer leurs droits électoraux.

L'obligation de choisir une commune de rattachement et la nécessité de demander personnellement la validation du titre de circulation au Préfet ou au Sous-Préfet dans l'arrondissement duquel est située cette commune constituent ainsi deux formalités complémentaires destinées à donner aux intéressés l'occasion de reprendre périodiquement contact avec la commune de rattachement, ce qui doit les amener à y constituer progressivement des attaches affectives » (24).

Huit ans après la promulgation de la loi, tous les décrets ne sont pas parus. En 1977 M. Gouhier, député, « rappelle que les décrets prévus par la loi de 1969 et portant sur la célébration du mariage et la sécurité sociale n'ont pas encore vu le jour, ce qui entraîne toujours d'importantes difficultés pour les intéressés (...) par ailleurs, il est inadmissible de maintenir, par le biais du carnet de circulation, qui doit être visé tous les mois, et des autres titres de circulation, des contrôles vexatoires dont la fréquence est tout à fait abusive, puisqu'elle dépasse bien souvent le délai légal d'un mois. Ces atteintes à l'élémentaire liberté de circulation se teignent malheureusement le plus souvent d'un caractère raciste particulièrement scandaleux et inacceptable ». Bien que le visa pour les carnets de circulation soit mensuel, les contrôles avec vérification au fichier sont très fréquents. Au sujet du choix des communes de rattachement, dans 34 départements seulement les maires dont l'avis a été pris selon les termes de la loi *n'ont pas* formulé d'opposition (25). Et le préfet doit autoriser l'inscription dans telle ou telle commune, alors que les autres

(21) Id. p. 33.

(22) Jean MASSART, chef du service régional de l'action sanitaire et sociale du Nord, *Séminaire sur les populations d'origine nomade, op. cit.* p. 65.

(23) Id. p. 67.

(24) Circulaire du 8 janvier 1973. Ministre de l'Intérieur.

(25) Enquête réalisée début 1972 par le ministère de l'Intérieur.

citoyens choisissent librement leur lieu de résidence. Par ailleurs les étrangers n'ont pas le droit d'exercer une profession ambulante s'ils ne résident pas « en France depuis cinq années au moins dans des conditions régulières » ; la nouvelle loi est ici plus sévère que celle de 1912, et touche fortement les Tsiganes. Pour l'obtention du livret spécial de circulation, il est demandé à ceux qui doivent fournir un certificat de nationalité un extrait d'acte de naissance du grand-père ! En janvier et en février 1971, une bonne partie des gendarmeries et même des préfectures ignorent tout de la loi ; les erreurs et les abus qui en découlent sont nombreux.

Les nomades (sans domicile ni résidence fixe, ni « ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence » - termes non précisés qui ouvrent à l'arbitraire) sont particulièrement visés : l'absence de carnet est passible pour eux d'une condamnation de 3 mois à 1 an de prison (le projet de loi prévoyait même de 6 mois à 2 ans) alors que l'absence d'un autre titre de circulation n'est sanctionné « que » par 5 jours à 1 mois de prison, et/ou 400 à 1 000 francs d'amende. Dans le même sens la loi elle-même (article 5) ne prévoit de sanction que pour ces *nomades*, les autres n'apparaissant que dans les décrets et circulaires. Certains des intéressés vont jusqu'à regretter l'ancienne législation moins tracassière par des contrôles moins insidieux : « moi, j'aimerais que l'on me rende mon vieux « carnet forain » (loi de 1912). Il tenait plus de place dans ma poche... mais un peu moins dans mon existence et mon emploi du temps » (26). Autre « paradoxe » : les carnets de circulation sont officiellement reconnus comme pièce d'identité ; or ils ne sont pas admis pour le passage des frontières. Comme quoi ce sont des carnets de circulation surveillée et réduite. Et les services d'Etat Civil ne tiennent pas compte de leur présentation pour établir des papiers officiels ; pourtant ce sont bien ceux qui sont exigés lors des contrôles d'identité.

Pourquoi cet acharnement de la législation et de son application sur les nomades, les Tsiganes, qui apparaissent maintenant dans les textes sous le nom de « personnes d'origine nomade » ? Doit-on seulement considérer avec M. Pierre Join-Lambert, conseiller d'Etat, qu'il « est dans la nature même des choses qu'une surveillance particulière soit exercée sur les sans domicile ni résidence fixe et que la mesure de cette surveillance puisse varier suivant les activités exercées et les ressources » ? (27). L'explication n'est pas suffisante. Au sujet de la législation française contemporaine vis-à-vis des Tsiganes, il ajoute qu'à « aucun point de vue, l'esprit de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales ne saurait être regardé comme réellement méconnu » (28). Que signifie « réellement méconnu » ? Nous sommes entrés, après 1912, dans le domaine des nuances du traitement administratif. Dans la loi on n'interdit plus nettement d'exister en tant que Bohémien, Tsigane ou nomade, mais on contrôle cette existence. Le but - la disparition du Bohémien et du nomade - reste le même. Et la loi, sinon son application, devient polie et policée comme la société qui la secrète. On n'interdit plus : on contrôle. On n'anéantit plus : on soumet progressivement. On ne rejette plus : on assimile.

(26) H.A.P. Van de WALLE, *l'Inter Forain*, 15 juillet 1977.

(27) Pierre JOIN-LAMBERT, « Discriminations raciales et tsiganes », *Etudes tsiganes*, n° 4-1971, p. 20.

(28) Id. p. 20.

QUELQUES OBSERVATIONS SUR L'ARTICLE DE JEAN-PIERRE LIÉGEOIS :

NOMADES, TSIGANES ET POUVOIRS PUBLICS EN FRANCE AU XX^e SIECLE : DU REJET A L'ASSIMILATION

On peut, semble-t-il, résumer ainsi la thèse de Jean-Pierre Liégeois :

Législateur et gouvernement s'acharnent, en France, sur les nomades, sur les Tsiganes. Les pouvoirs publics y poursuivent de façon délibérée leur disparition. Autrefois on les rejetait, maintenant, de façon plus policée, on les assimile. Pourquoi cet acharnement ? Et Jean-Pierre Liégeois motive son interrogation par un certain nombre de faits, de citations et de considérations.

Cependant, et même si ce n'est pas son intention, Jean-Pierre Liégeois donne l'impression de ne retenir, pour certaines périodes, que ce qui est susceptible d'appuyer sa thèse. Il donne à certains faits, sans doute exacts, une portée qu'ils n'ont pas, en les généralisant abusivement. Il en est ainsi notamment des condamnations qu'il cite. Il amalgame des textes de valeur juridique différente, lois, décrets, circulaires, simples commentaires. Les documents susceptibles d'infirmer le bien-fondé de sa thèse ne sont pas cités.

Ainsi, il tient pour nulles et non avenues les conclusions de la commission interministérielle d'étude des questions intéressant les populations d'origine nomade, conclusions formulées en 1949 et approuvées par le ministre de l'Intérieur et par le ministre de la Population et de la Santé publique de l'époque (voir *Etudes Tsiganes* - n° 2/3 - 1979). On y lit notamment, p. 13 :

« A la politique de répression et d'interdiction doit être substituée une politique plus compréhensive tendant à la fois à permettre le développement humain normal des Tsiganes et à faire disparaître pour les populations au milieu desquelles ils vivent les inconvénients inhérents à leur présence. La politique nouvelle visera, en réalité, à résoudre une opposition entre deux civilisations : la nomade et la sédentaire. La disparition de la vie nomade ne devra pas être recherchée. Une certaine assimilation des Tsiganes et l'abandon de cette vie pourront à la longue résulter de la politique nouvelle. Mais ce ne sera pas là le but poursuivi. Ce but sera d'assurer aux Tsiganes une vie pleinement humaine suivant leur génie propre, sans dommage pour les autres populations ».

De même peut-on décrire l'attitude de la gendarmerie par la seule référence à un « Recueil d'exercices pratiques à l'usage de la gendarmerie », recueil qui ne doit pas être récent - aucune date n'est indiquée -, et ne pas mentionner la circulaire envoyée en 1950 à toutes les brigades de gendarmeries par le ministre de la Défense nationale, circulaire où l'accent était mis sur le rôle tutélaire de la gendarmerie, la nécessité d'accueillir les nomades, de les informer et de les conseiller ?

D'autre part, Jean-Pierre Liégeois tient un compte très insuffisant du contexte dans lequel s'inscrivent les lois et règlements, ainsi que les diverses décisions administratives concernant les gens du voyage. Il est évident que tout n'est pas possible dans un pays où leur présence est encore le plus souvent mal vue et où les comportements de certains entraînent encore parfois des nuisances, dans un pays jacobin où depuis près de deux cents ans, les traitements particuliers de certaines catégories de la population, même justifiés, sont repoussés.

Les pouvoirs publics, au niveau national, départemental et local, se sont cependant efforcés de tenir compte des besoins des gens du voyage pour leur permettre de garder leurs modes de vie. En voici quelques exemples :

— ils ont maintenu le droit au voyage, ce qui n'a pas été le cas dans tous les pays européens.

— ils ont provoqué la multiplication des terrains de stationnement et réduit les interdictions de stationnement.

— ils ont assoupli les obligations afférentes à la scolarité obligatoire, de telle sorte que les gens du voyage peuvent bénéficier des allocations familiales dans des conditions où les sédentaires ne le pourraient pas.

— des dispositions spéciales motivées par la situation des gens du voyage ont été introduites dans la loi du 22 décembre 1972 relative à la protection des consommateurs en matière de démarchage et de vente à domicile, dispositions qui, bien que très insuffisantes, ont rencontré l'opposition des associations de consommateurs. Ce n'est pas d'aujourd'hui d'ailleurs que se pose le problème des ventes faites par des personnes n'habitant pas l'endroit où ces ventes sont conclues. Un de nos amis nous rappelait que, selon Platon, il convient que celui qui vend une marchandise d'un prix égal ou supérieur à 50 drachmes, s'il ne réside pas dans la ville où a lieu la vente, y demeure dix jours après l'opération.

L'abrogation du carnet anthropométrique constitue un progrès. Les obligations afférentes à la possession des titres de circulation sont en effet, infiniment moins humiliantes et contraignantes pour leurs titulaires que ne l'étaient pour les nomades les obligations liées au carnet anthropométrique. Les Français qui exercent des activités ambulantes qu'ils soient ou non d'origine tzigane, possèdent les livrets spéciaux de circulation et ne sont tenus à aucun visa. Seuls les étrangers et les personnes qui n'exercent pas d'activités ambulantes (relativement peu nombreuses) possèdent un carnet de circulation qu'ils sont tenus de faire viser.

Jean-Pierre Liégeois critique les dispositions relatives aux droits électoraux des sans domicile ni résidence fixe de la loi du 2 janvier 1969. Pouvait-on, sans provoquer des protestations fondées, admettre que des personnes sans attaches réelles avec une commune décident du sort de son administration ? Les titulaires de livrets spéciaux de circulation, les plus nombreux parmi les sans domicile fixe, payant certains impôts locaux, peuvent par ailleurs être électeurs dans les conditions du droit commun.

Ce n'est pas d'aujourd'hui que les gens du voyage sont parfois désignés sous le nom de « personnes d'origine nomade ». Ils l'étaient dès 1949, et ceci afin d'éviter d'user de distinctions ethniques inter-

dites par la constitution française. Certains documents internationaux les désignent ainsi.

Jean-Pierre Liégeois garde un silence presque total sur les gens du voyage sédentaires, à la vérité nombreux, sur les difficiles problèmes inhérents à leur sédentarisation et à leur marginalisation. Les bidonvilles où ont vécu les Gitans de Toulouse, Bordeaux et Marseille, la lenteur de leur résorption, ont été un véritable scandale.

Le même silence est gardé sur les Yéniches qu'il ne faut cependant pas confondre avec les Tsiganes.

Jean-Pierre Liégeois ne paraît pas avoir perçu, sans doute parce qu'il ne l'a pas vécue, l'évolution des responsables politiques et administratifs depuis trente ans. Si, dès 1949, les grandes lignes de la politique actuelle avaient été arrêtées, cette politique n'a recueilli que lentement l'assentiment général et est demeurée longtemps très contestée ; longtemps les problèmes des gens du voyage ont été méconnus par la majorité des administrations nationales et locales ; longtemps, la promotion des gens du voyage est apparue comme utopique, en dehors de la répression et de l'assimilation.

Mais tout un travail d'information a été réalisé. L'importance du maintien des cultures minoritaires est apparue. On connaît beaucoup mieux aujourd'hui, en France et de manière générale en Europe, les besoins des populations d'origine nomade, la façon dont ils doivent être satisfaits. La nécessité de l'accueil de ces populations, du respect de leurs traditions dans le maintien de l'ordre public est maintenant de manière générale, admise par les instances administratives.

Est-ce à dire que la situation soit pleinement satisfaisante ? Loin de là. La réglementation est trop souvent inadaptée. On peut craindre certaines réglementations sévères de la Communauté économique européenne. Dans bien des régions, les voyageurs ne trouvent pas où stationner normalement. La situation des Tsiganes sédentaires est souvent encore inquiétante.

De grands progrès doivent donc être réalisés. Ils doivent l'être rapidement, car des hommes souffrent. Ces progrès sont conditionnés par l'existence, dans les plus hautes instances de l'Etat, de la volonté de voir résoudre les problèmes intéressant les gens du voyage et l'affirmation de cette volonté. Ils le sont également par la compréhension qu'auront de ces problèmes les hommes politiques et les fonctionnaires et par le courage qu'ils montreront à prendre des mesures parfois impopulaires. Ils le sont enfin par un effort accru des amis des gens du voyage, ainsi que par une prise de conscience par un nombre important de gens du voyage de leurs propres responsabilités : responsabilité vis-à-vis de leurs frères, responsabilité vis-à-vis des autres Français. Les intérêts des gens du voyage, les intérêts de ceux avec qui ils sont en rapports doivent être conciliés dans le cadre de l'intérêt général. Ce n'est ni simple, ni facile, mais c'est la seule voie constructive.

Je terminerai ces observations par une question. Jean-Pierre Liégeois reproche aux pouvoirs publics français de vouloir faire disparaître le Tsigane. Mais qu'est donc le Tsigane ? Est-ce l'homme qui, malgré les évolutions, conserve le même comportement qu'autrefois ou est-ce l'homme qui, enraciné dans le passé et fidèle à des traditions vivantes, regarde vers l'avenir et le construit ?

Pierre JOIN-LAMBERT