

Bernard Pluchon (à partir de la thèse "*Les « gens du voyage », une catégorie problématique de l'action publique*", Nantes, 2009)

La loi de 1969 : une réactualisation inachevée

À la sortie de la guerre, toutes les familles de nomades ont été touchées par l'internement administratif organisé sur tout le territoire français. Nombre d'entre elles ont été décimées et la plupart ont perdu tous leurs biens. En 1951, selon un recensement effectué par le Ministère de l'Intérieur, 6 830 nomades sont porteurs d'un carnet anthropométrique¹. Le recensement des populations itinérantes ou d'origine nomades réalisé le 6 mars 1961 comptabilise pour sa part, 79 196 personnes dont 26 650 itinérantes, 21 396 dites mi-sédentaires et 31 150 sédentaires. Ces catégories² ne correspondent cependant pas aux statuts définis par la loi de 1912. Quelques années plus tard, fin 1968³, le ministre de l'Intérieur, M. Raymond Marcelin estime cette population à environ 10 000.

C'est l'occasion, semble-t-il, compte tenu du contexte économique et social qui semble plus favorable⁴, de réévaluer la question sociale posée par le cas particulier des nomades et des forains.

En même temps et sous la pression d'une nouvelle génération d'intellectuels et de serviteurs de l'État, la situation des personnes d'origine nomade fait l'objet d'un intérêt nouveau. La création du centre des *Études Tsiganes* en 1949 et de son journal (1955) sur l'initiative du Conseiller d'Etat Pierre Join-Lambert (1906-1983) pour accompagner les premières politiques envers les Voyageurs, va marquer une nouvelle étape. Le centre de documentation spécialisé sur la population Tsigane, également lieu de réflexion sur l'évolution et la reconnaissance de la culture tsigane organise régulièrement depuis, des manifestations culturelles ou des colloques scientifiques.

Les effets contrastés des « Trente Glorieuses »

La période de reconstruction de l'après-guerre est marquée par une relative prospérité économique dont bénéficie une majorité de Français. L'économiste Jean FOURASTIE⁵ a baptisé ces années « Les Trente Glorieuses ». Selon lui, elles font : « *passer la France de la vie végétative traditionnelle aux niveaux de vie et aux genres de vie contemporains.* ». Pendant cette période, l'évolution sociologique est importante. Elle se manifeste notamment

¹ ÉLY (B.) Dr., « Nomadisme et sédentarisation des Tsiganes en France », in *Bulletin Société d'Anthropologie de Paris*, t.6, XI^e série, 1964, p. 339-351.

² Cette nouvelle typologie est sans doute en partie la cause de la confusion qui s'accroît entre les définitions des catégories et les dénominations utilisées pour désigner cette population.

³ Séance du 5 novembre 1968.

⁴ Jusqu'aux chocs pétroliers au milieu des années 70

⁵ Jean Fourastié, « Les trente glorieuses ». Fayard, 1979

par l'exode rural vers les villes, le développement de la production industrielle de masse et un retour à une croissance démographique. Cela se traduit aussi par l'émergence d'une société basée sur la consommation. C'est la société dans son ensemble qui est bouleversée. Dans les zones urbaines les mutations s'expriment dans les politiques publiques, favorisant l'urbanisation et le développement des équipements publics. Les Français sont de plus en plus nombreux à devenir propriétaires de leur logement. Les loisirs et le tourisme se développent.

Cette relative prospérité n'atteint pas toutes les catégories de la population, mais pour les Voyageurs cette période est aussi synonyme de profonds changements. Une partie des Voyageurs, tentée par les avantages de la vie sédentaire ou découragés par leurs années de malheur, abandonne l'itinérance. Pour quelques uns, le Voyage reprend avec de nouvelles opportunités. Par exemple, les habitants des campagnes pressés de moderniser leur environnement, se débarrassent volontiers de leurs vieilleries, alimentant la « chine », l'activité traditionnelle des chiffonniers. Mais en même temps, la mise en place des plans d'occupations des sols sur les communes, les remembrements agricoles, et plus généralement, le mouvement de dépeuplement des campagnes au profit des villes touche les itinérants dont une partie de l'activité s'appuie sur les échanges entre l'espace rural et l'espace urbain. Les commerçants forains qui participent à l'approvisionnement des campagnes sont concurrencés par les magasins à succursales multiples. L'industrialisation de la production entre, elle aussi, en concurrence avec des activités traditionnelles qui perdent leur intérêt ou leur rentabilité. Les personnes qui appartiennent à la catégorie des nomades sont particulièrement touchées et leur nombre semble se réduire. Décimés, plus démunis et toujours exclus, elles se sédentarisent à proximité des grandes villes. Le plus souvent par nécessité, ces personnes "d'origine nomade" s'installent aussi avec l'espoir de ne pas avoir à subir à nouveau l'expérience des camps. Par ailleurs, celles qui s'étaient fixés dans la région parisienne quittent progressivement les cités dites de transit où elles vivaient dans des conditions précaires et insalubres, au fur et à mesure qu'elles sont supprimées. Certains rejoignent les métropoles régionales qui offrent des débouchés économiques liés à la pénurie de main-d'oeuvre. Les villes portuaires, par exemple, embauchent des dockers. Les familles s'installent souvent dans les communes qui accueillent déjà des Voyageurs à demi sédentarisés et avec lesquels existent des liens familiaux comme dans l'Ouest de la France. Les Voyageurs sédentarisés sur des périodes plus ou moins longues se dirigent vers de nouvelles activités comme le ramassage et la vente de métaux qui modifient les pratiques du Voyage avec par exemple la nécessité de pouvoir stocker ces métaux.

En même temps, la population des Voyageurs se recompose. Pendant cette période, la proportion des « nomades » et « forains » d'origine sédentaire s'inverse dans chaque catégorie où ils deviennent minoritaires parmi les itinérants. Toutefois, les mariages mixtes entre Voyageurs tsiganes et non-tsiganes, confondus dans le même rejet par la société majoritaire, se sont banalisés. Enfin, certains ex-« nomades » ont pu accéder au statut de forain, mêlant si nécessaire plusieurs activités pour survivre, alors que d'anciens forains rejoignent les populations

les plus précaires.

Par ailleurs, une nouvelle catégorie d'itinérants est apparue pendant les années 60. Il s'agit de ceux que l'on appelle les caravaniers. Ce groupe est composé de travailleurs salariés qui suivent, avec leur famille, les grands chantiers de reconstruction. Ces sédentaires devenus itinérants retournent en maison après leur période d'activité professionnelle. Ils vivent en caravane mais rarement sur les mêmes terrains que les Voyageurs, dont ils ne partagent pas la condition sociale et les pratiques culturelles. En 1968, cette population, est estimée à 20 000 personnes, c'est-à-dire presque aussi nombreuse que celles des anciens nomades.

La sédentarisation comme nouvelle réponse

Peu de temps après le printemps 1968, à la séance du 5 novembre de l'Assemblée Nationale, le gouvernement de M. Couve de Murville propose⁶ une nouvelle loi destinée à réactualiser le texte de 1912. D'après l'exposé des motifs présentés par le ministre de l'intérieur M. Raymond Marcellin devant les députés, celui-ci entend à la fois prendre en compte l'arrivée d'une nouvelle catégorie de personnes qualifiées de « *caravaniers* » et à la fois « *tirer les conséquences de l'évolution survenue dans la situation des nomades* ». En effet, constatant que ces derniers sont « *fort peu nombreux (environ 10 000)* » en regard de l'émergence des caravaniers « *20 000 environ actuellement* » selon le même texte, il estime important « *de remplacer ce document par un texte mieux adapté à son objet et à la mentalité actuelle.* » Les objectifs de cette « *libéralisation* » du régime des nomades sont néanmoins orientés vers « *une incitation à une sédentarisation progressive* » et destinés « *à favoriser une certaine stabilisation* » comme il est rappelé dans son exposé. L'autre motivation qui apparaît en sous-main, c'est qu'« *en l'état des moyens dont disposent la police et la gendarmerie, le carnet anthropométrique ne présente pas 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 difficilement tolérable à l'époque présente.* » L'argument semble tellement important que le ministre répète un peu plus loin que « *Les moyens dont disposent désormais la police et la gendarmerie permettent de prendre cette mesure libérale sans risque pour l'ordre public.* » Libéralisme qui a cependant ses limites puisque « *il n'a pas paru possible d'admettre que la période séparant deux visas soit supérieure à un mois.* » L'explication suit : « *il importe cependant de prévoir des sanctions ayant une valeur d'intimidation suffisante à l'encontre de celles (les personnes) d'entre-elles qui transgresseraient les dispositions — plus libérales auxquelles elles vont être désormais soumises.* » Rappelons que l'ancien régime qui s'appliquait aux nomades ne retenait que le délit de vagabondage réprimé au plus par trois mois de prison.

Le projet de loi présenté par le gouvernement après examen de la commission ad-hoc fait l'objet d'un rapport rapporté un mois plus tard, le 18 décembre, par le député M.

⁶ Projet de loi n°425, compte rendu de la 3e séance du 5 novembre 1968, page 3958.

Rivierez⁷. Celui-ci, en évoquant les personnes concernées par cette nouvelle loi dans son introduction, parle des Gens du Voyage sans préciser toutefois ce qu'il comprend sous cette appellation. Il semble déplorer l'absence de la prise en compte par ce projet du problème de l'accueil et pour lequel il avance une cause. *« Souvent les maires sont hostiles à ces personnes et leur interdisent le stationnement. Une telle politique empêche toute sédentarisation. Un article-programme visant les installations communales manque dans le projet de loi, qui se garde de toute immixtion dans une matière qui relève des municipalités. »*

Comme le député Rivierez le dit plus loin : *« Le projet de loi n'emploie plus les appellations marchands ambulants, forains et nomades »*, mais parle *« d'activités ambulantes »* et de *« personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. »* Reconnaissance implicite de l'effet stigmatisant des précédentes dénominations, elles sont donc supprimées. La nouvelle formulation se veut sans doute plus technique ou pragmatique.

Cependant les critères de distinctions retenus par la loi de 1912 sont maintenus. L'activité et la résidence restent déterminants et contrairement à l'avis du rapporteur qui estime que *« les deux premières catégories (marchands ambulants et forains) se retrouvent sans changement dans les articles premier et 2, alors que la troisième (nomades) est dédoublée »*, les trois catégories subsistent mais la première, celles des marchands ambulants sédentaires, ne relève plus de la nouvelle loi. Lors de l'élaboration du texte de 1912 (cf. rapport du 7 juillet 1908) l'amalgame avec les forains non sédentaires qui serait préjudiciable pour les marchands ambulants sédentaires veut être évité par les parlementaires. Constatant l'échec de cette intention, la catégorie disparaît du texte final de la loi de 69. En contrepartie, le rapport utilise abondamment le terme de forain : *« En dehors des forains, il y a... »*, insistant sur la distinction entre forains et nomades. Pour autant, la disparition de ces deux dénominations dans le texte de la nouvelle loi entérinera la confusion entre des catégories qui ne formeront rapidement plus que celle des "gens du voyage" dans le sens commun. Une nouvelle distinction apparaît par ailleurs, avec la catégorie créée pour les caravaniers qui sont des salariés aux revenus fixes, et qui ne seront pas soumis aux mêmes contraintes. Les raisons de ce traitement différencié nous sont données un peu plus loin : *« À l'étranger les caravaniers sont très nombreux et se recrutent parmi les personnes aisées. »* Sans doute est-ce la raison pour laquelle, la loi ne prévoit aucune sanction de ces derniers en l'absence de livret. La distinction s'est déplacée, la discrimination subsiste.

Néanmoins il faut constater que l'esprit dans lequel le texte de loi est lu par les députés est très différent de celui qui prévalait une cinquantaine d'années plus tôt.

« Ce projet de loi, qui aurait mérité un plus grand développement—mais nous sommes en fin de session et le temps presse— mettra fin à une grave injustice envers les nomades qui, dans leur immense majorité, sont nos compatriotes.

Mais il reste un gros effort à faire. Il ne suffit pas de voter quelques dispositions ; il faut

⁷

Député de Guyane, Union Démocratique pour la Ve République (gaulliste).

changer les esprits. Il faut véritablement mettre tout en œuvre pour lever la malédiction qui pèse sur les nomades du seul fait qu'ils sont différents de nous. Mais ils sont nos semblables et nous sommes leurs solidaires.

Il faut donc faire œuvre d'information, surtout dans nos campagnes.

D'autre part, il faut mettre en place des moyens qui permettent la promotion de nos compatriotes nomades. En effet, ils ont droit à la promotion sociale comme nous tous. Ils ont droit à ce que leurs enfants aillent à l'école. Ils ont droit aux prestations familiales et à la formation professionnelle. Ils ont droit à l'aide d'assistantes sociales spécialisées.

Mais, pour tout cela, il est nécessaire de créer pour eux, dans les villes, des aires de stationnement.

Ces aires de stationnement, on ne saurait, bien entendu, les imposer aux communes, parce que cela irait à l'encontre de leurs franchises. Mais je sais que le ministère de l'intérieur, à maintes reprises, par de multiples circulaires, a invité les maires à mettre en place, chez eux, des aires de stationnement aménagées. Il y a des réussites sur ce point, notamment dans la Mayenne et les Alpes-Maritimes.

Il faut de plus en plus encourager les maires à mettre en place des aires de stationnement aménagées. Car les nomades ne voyagent pas toute l'année. Ils séjournent pendant les mois d'hiver, et il ne faut pas qu'ils séjournent dans les bidonvilles de nos cités. Il faut pouvoir les recevoir, les accueillir ; avoir des échanges, avec eux, dont l'éthique, la conception de la vie est différente de la nôtre. Il faut qu'on sache qui ils sont ; qu'on connaisse les valeurs qui sont les leurs.

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 et qui sait ? ce sera regrettable ! »

18 décembre 1968 (Assemblée Nationale)..

Ce discours qui est suivi des applaudissements de l'assemblée change singulièrement de celui qui était prononcé par les parlementaires qui ont voté la loi de 1912. Le secrétaire d'État à l'intérieur, M. Bord lui-même tient des propos teintés du même esprit libéral que ceux du rapporteur de la commission. « ...une matière délicate où il convient tout autant de faire intervenir des notions libérales et humanitaires qu'un légitime souci d'adapter des règles juridiques aujourd'hui dépassées par l'évolution économique ». Cependant la vision naturaliste ou essentialiste sur le nomadisme reste dominante devant des explications plus

sociologiques :

« Ce "peuple du voyage", comme il aime à se dénommer lui-même, quelles que soient ses origines ou ses diverses autres appellations : tsiganes, gitans, bohémiens, romanichels, manouches, est en effet de ceux qui, par leur penchant naturel, en tout cas par le fait de leur errance, se prêtent le moins à l'application des diverses réglementations qu'impliquent une vie économique organisée et une législation sociale plus complète, mais en contrepartie toutes deux plus contraignantes.

« Certes, il convient de remarquer que ce nomadisme, s'il correspond à une tendance atavique est aussi, pour beaucoup, le produit du refus d'intégration opposé par la société.

« Dans un pays qui aménage son territoire et organise la participation à l'expansion économique et à ses fruits, il va de soi qu'un effort doit être tenté en vue d'aider ces populations à se fixer pour qu'elles bénéficient plus facilement des avantages nés du progrès.

« Depuis plus de deux siècles, les voyageurs qui pratiquent l'errance sont en majorité Français, soumis à ce titre aux obligations fiscales de toutes sortes ainsi qu'au service militaire. Astreints aux mêmes charges que tous, ils sont cependant en fait dans l'impossibilité de jouir des mêmes droits.

« En ne faisant référence que pour mémoire aux grandes expulsions de 1550, 1660 et 1682, n'oublions pas enfin que cette population errante se rattache aux 400 000 victimes de nationalités diverses qui périrent dans les camps d'extermination de 1939 à 1945.

« Et c'est dans cet esprit que le Gouvernement a élaboré un projet qui aboutit quasiment à aligner la situation des nomades sur celle de la catégorie plus générale des personnes sans domicile ni résidence fixes. »

18 décembre 1968 (Assemblée Nationale).

On remarque au passage l'apparition de la notion de « peuple du voyage » qui désigne clairement pour son auteur les différents groupes de « nomades ethniques ». La confusion qui est faite entre voyage et errance est tout aussi explicite. On voit aussi apparaître ici, la notion de déviance avec l'idée du refus de la norme par ces nomades. La suspicion subsiste également dans les arguments avancés pour justifier le cadre contraignant : *« Cette mesure a pour but de mettre un terme aux abus. Trop de titulaires de carnets forains, bien qu'ayant cessé depuis longtemps de remplir les conditions prévues pour sa délivrance, continuent, en effet, à le détenir indûment. Il s'ensuit de nombreuses fraudes fiscales et autres. »*

Le projet de loi qui ne semble pas occasionner d'opposition particulière ne satisfait pas non plus totalement tous les députés. Ainsi, M. Louis Odru⁸ rappelle la proposition déposée par son groupe en 1966 et qui selon lui « *allait beaucoup plus loin que le présent texte, en prévoyant des mesures d'ordre social propres à favoriser l'insertion dans la société des personnes concernées.* »

Le 3 janvier 1969, le texte de la nouvelle loi (n°69-3), est adopté par l'assemblée nationale et le sénat. La loi de 1912 est donc partiellement remise à jour mais ses principes de base sont toujours en vigueur. Se voulant moins discriminatoire, la loi redéfinit les catégories de non-sédentaires et en particulier les nomades qui deviennent des « *sans domicile fixe, ni ressources régulières* ». Ces derniers devront désormais être porteurs d'un carnet de circulation qui est obligatoire pour « *toutes les personnes de plus de 16 ans non-sédentaires ne disposant pas de moyens réguliers et suffisant de subsistance* ». Le carnet, qu'ils sont toujours tenus de présenter, a changé de nom, mais il conserve sa fonction de contrôle et de surveillance de ces populations considérées comme inadaptées.

La loi du 3 janvier 1969

L'article 1 de la loi du 3 janvier 1969 précise qu' "À partir de l'âge de 16 ans, les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe de plus de six mois dans un Etat membre de l'Union européenne doivent être munies d'un titre de circulation délivré par les autorités administratives pour pouvoir circuler en France, si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile."

L'obtention de ces titres est soumise au choix d'une commune de rattachement^{9*} comme **domiciliation partielle**, c'est-à-dire pour :

La célébration du mariage ; **L'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune** ; L'accomplissement des obligations fiscales ; L'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi ; L'obligation du service national.

Cependant, il existe la possibilité d'élire domicile dans la commune de son choix pour l'accès à l'ensemble des prestations sociales. Cette domiciliation s'effectue auprès d'un CCAS ou d'un organisme agréé. Le lieu de vie habituel peut être éloigné de la commune de rattachement ou du lieu d'élection de domicile.

Il existe 4 sortes de titres de circulation.

Le premier est le livret de circulation qui s'adresse aux personnes qui peuvent justifier de **ressources régulières** leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée. Les détenteurs de ces livrets sont des Ouvriers de chantier et

⁸ Député de Seine-Saint-Denis, Parti communiste.

⁹ Art. 8 "Le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, () **ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale** telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement."

les **retraités**. Les bénéficiaires d'une allocation sociale (RSA, API...) ne sont pas concernées.

Le second est le livret spécial A destiné aux personnes qui exercent à titre habituel et pour leur propre compte une activité ou une **profession ambulante inscrite au registre du commerce** ou à un registre des métiers. (ex-forains). Il concerne également **l'épouse, les ascendants, descendants légitimes et enfants naturels** reconnus.

Le troisième est le livret spécial B pour lequel il faut être **employé** par un professionnel titulaire du livret spécial modèle A ou l'accompagner habituellement.

Enfin le quatrième est le carnet de circulation qui par défaut est destiné aux personnes « **qui ne peuvent justifier une activité leur assurant des conditions normales d'existence** » et ne peuvent donc remplir les conditions pour obtenir l'un des autres titres.

Tous ces documents sont délivrés par la préfecture sur présentation d'une pièce d'identité, une pièce prouvant la nationalité, trois photos d'identité, plus un justificatif de revenus réguliers pour le livret, ou un document relatif à l'activité professionnelle plus un extrait de casier judiciaire (bulletin n°3) pour le livret spécial A, ou un justificatif de l'employeur pour le livret spécial B. Lors du dépôt de la demande du titre la préfecture délivre une attestation provisoire valable 1 mois. À cette occasion, il est également établi une notice dont un exemplaire est transmis fichier national de la Gendarmerie (**Fichier des Personnes Sans Domicile ni Résidence Fixe**). Un fois obtenus ces titres, qui **ne sont pas des pièces d'identité**, sont valables 5 ans et prorogables tous les 5 ans mais doivent être visés régulièrement par la police ou la gendarmerie avec un passage systématique au Fichier des personnes recherchées. Le livret de circulation est soumis à un visa annuel, et le carnet à un visa trimestriel. La circulation sans titre fait l'objet d'une amende de 5eme classe (1500€ au plus) pour les livrets et à une peine d'emprisonnement de 3 mois à 1 an pour les détenteurs de carnets. Les défauts de justification du titre sont pénalisés pour tous d'une amende de 4eme classe (750€ au plus) et le défaut de visa d'une amende de 5eme classe (1500€ au plus).

Ce régime particulièrement discriminatoire qui crée des devoirs en plus et des droits en moins (vote, choix de résidence) a fait l'objet de plusieurs remontrances de la part de la HALDE. (Cf. notamment recommandations du 11 janvier 2008 et du 23 septembre 2008, le rapport spécial du 14 septembre 2009, publié au Journal officiel le 17 octobre 2009.)